



DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

ATOS RABÍ DIAS NASCIMENTO

**O IMPACTO DA POLÍTICA DE AJUDA ALIMENTAR INTERNACIONAL DOS  
ESTADOS UNIDOS NA COOPERAÇÃO MULTILATERAL DO PROGRAMA  
MUNDIAL DE ALIMENTOS**

João Pessoa

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ATOS RABÍ DIAS NASCIMENTO

**O IMPACTO DA POLÍTICA DE AJUDA ALIMENTAR INTERNACIONAL DOS  
ESTADOS UNIDOS NA COOPERAÇÃO MULTILATERAL DO PROGRAMA  
MUNDIAL DE ALIMENTOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para a conclusão do  
Curso de Graduação em Relações  
Internacionais da Universidade Federal da  
Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Lima da Silva

João Pessoa  
2016

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

N244i Nascimento, Atos Rabí Dias.

O impacto da política de ajuda alimentar internacional dos Estados Unidos na cooperação multilateral do Programa Mundial de Alimentos / Atos Rabí Dias Nascimento. – João Pessoa, 2016.

111f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Lima da Silva.  
Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Relações Internacionais) – UFPB/CCSA.

1. Programa Mundial de Alimentos. 2. Estados Unidos. 3. ajuda alimentar. 4. fome. 5. multilateralismo. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 327 (043.2)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 9,5, o Trabalho de  
Conclusão de Curso

*"O impacto da atuação dos Estados Unidos na Cooperação Multilateral do Programa  
Mundial de Alimentos"*

Elaborado por

***Atos Rabi Dias Nascimento***

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

**Bacharel em Relações Internacionais.**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Thiago Lima da Silva – UFPB (Orientador)

Profª Drª. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini – UFPB

Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves - UFPB

João Pessoa, 19 de abril de 2016.

## RESUMO

O Programa Mundial de Alimentos (PMA) foi criado, sobretudo, tendo em vista duas razões principais: a crescente participação de atores estatais no regime de ajuda alimentar; e a incapacidade dos Estados Unidos em continuarem arcando, sozinhos, com a ajuda alimentar internacional (principal ferramenta de combate à fome no mundo). O multilateralismo, portanto, se mostrou o meio ideal de evitar resultados mutuamente desvantajosos. Para os EUA, o PMA se mostrava com um complemento para os seus programas de ajuda alimentar bilaterais, fortemente ligados a interesses de atores internos. Contudo, na medida em que o programa passou a englobar uma maior participação dos países em desenvolvimento e confrontar com os interesses inseridos na ajuda bilateral dos EUA, o interesse norte-americano na instituição começou a se esvaír. A queda da participação dos EUA no PMA, seu principal ator e contribuinte, tem contribuído para um declínio dos recursos da instituição, para a ineficácia em combater a fome no mundo e promover o desenvolvimento e, conseqüentemente, para um enfraquecimento da cooperação multilateral. Por meio de revisão bibliográfica, análise de dados e da estrutura do PMA, bem como da política de ajuda alimentar norte-americana, o trabalho explora o impacto da política de ajuda alimentar dos EUA na cooperação multilateral do PMA.

**Palavras-chave:** Programa Mundial de Alimentos; Estados Unidos; ajuda alimentar; fome; multilateralismo.

## **ABSTRACT**

The World Food Programme (WFP) was created especially for two main reasons: the growing involvement of state actors in the international food aid regime; and the inability of USA to continue shouldering alone, the international food aid (main tool to combat the hunger in the world). The multilateralism, therefore, has proved the ideal way to avoid disadvantageous results. For the USA, the WFP has been an addition to their bilateral food aid programs, strongly linked to internal actor's interests. However, to the extent that the program encompassed a greater participation of developing countries and confronted the interests of USA bilateral aid, the interest of USA in the institution began to fade. The fall of the US participation in the PMA, its main actor and contributor, has contributed to a decline of the institution's resources, to a inefficiency in combating hunger in the world and promote the development and, consequently, to a weakening of the multilateral cooperation. Through literature review, WFP's data and structure analysis and the USA food aid policy, the work explores the impact of the USA food aid policy in WFP's multilateral cooperation.

**Keywords:** World Food Programme; United States; food aid; famine; multilateralism.

## SUMÁRIO

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS .....	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	11
INTRODUÇÃO.....	13
1. O CONCEITO DE MULTILATERALISMO E O DESENVOLVIMENTO DO REGIME DE AJUDA ALIMENTAR.....	18
1.1. O conceito de multilateralismo .....	18
1.2. O Regime de Ajuda Alimentar .....	27
1.3. O PMA como efeito de uma maior importância dada à ajuda alimentar multilateral .....	35
2. A CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PMA E A INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA .....	39
2.1. Programa Mundial de Alimentos: criação e relação de submissão e dependência em relação ao conjunto ONU/FAO .....	39
2.2. A influência norte-americana na criação do PMA.....	44
2.3. O processo de tomada de independência do PMA com relação à FAO .....	45
2.4. As transformações do PMA durante a década de 1990 e os tipos de ajuda alimentar .....	47
3. A POLÍTICA DE AJUDA ALIMENTAR INTERNACIONAL NORTE-AMERICANA E OS GRUPOS DE INTERESSES .....	50
3.1. Das origens da ajuda alimentar norte-americana à criação da PL 480 .....	51
3.2. A mudança na política agrícola norte-americana a partir da década de 1970 .....	56
3.3. A influência do triângulo de ferro na política de ajuda alimentar internacional norte-americana.....	58
3.4. Propostas para a reforma da ajuda alimentar nos anos 2000 .....	62
4. O IMPACTO DA ATUAÇÃO DOS EUA NA COOPERAÇÃO MULTILATERAL DO PMA.....	69

4.1. O caráter multilateral do PMA: um problema histórico .....	69
4.2. Mais multilateral ou menos multilateral? Os anos 1990 e 2000 .....	73
4.3. O multilateralismo do PMA: um problema majoritariamente norte-americano ...	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	93
APÊNDICES .....	102
APÊNDICE A – OS ATUAIS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR DOS EUA .....	102
APÊNDICE B – ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO PMA .....	106
ANEXOS .....	109
ANEXO A – DADOS SOBRE 50 ANOS DO PROGRAMA ALIMENTOS PARA A PAZ .....	109



## **DEDICATÓRIA**

**Aos que fazem o pão e ao mesmo tempo lutam para tê-lo.**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus (tudo e nada).

Aos amigos espirituais por terem me sustentado até aqui.

Às minhas três mães (Francisca, Adriana e Fátima), aos meus dois pais (Manoel e Renato) e aos demais familiares pelo apoio de cada dia.

Ao meu orientador Thiago Lima pelo conhecimento e pela paciência.

Aos meus amigos e amigas, responsáveis pela beleza do mundo.

## **EPÍGRAFE**

**“Os ingredientes da paz são o pão e o amor.”**

Josué de Castro

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

FIGURA 1 - COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO EM 2016 .....	106
GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DO VALOR DAS EXPORTAÇÕES PELA PL 480 POR ANO FISCAL (1954-57) .....	55
GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DE PROGRAMAS DE MONETIZAÇÃO APROVADOS SOB O TÍTULO II DA PL 480 .....	61
GRÁFICO 3 – DOAÇÕES PARA O PMA (1988-2000) .....	74
GRÁFICO 4 – DOAÇÕES DOS EUA PELO PMA RELACIONADA AO PREÇO MUNDIAL DOS ALIMENTOS (1991-2000) .....	75
GRÁFICO 5 – ASSISTÊNCIA ALIMENTAR DO PMA POR CATEGORIA.....	78
GRÁFICO 6 – DOAÇÕES PARA O PMA (2000-2012) .....	80
GRÁFICO 7 - DOAÇÃO DOS EUA PELO PMA FRENTE AO PREÇO MUNDIAL DOS ALIMENTOS (2000-2012) .....	80
GRÁFICO 8 - MAIORES DOADORES PARA O PMA EM 2012 .....	82
GRÁFICO 9 - DOAÇÕES PARA PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO OPERADOS POR ONG E PELO PMA, FRENTE A META DE DOAÇÕES APROVADAS SOB O TÍTULO II DA PL 480 .....	87
GRÁFICO 10 – NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS (EM MILHÕES DE DÓLARES).....	109
GRÁFICO 11 – VALOR DAS MERCADORIAS (EM MILHÕES DE DÓLARES) .....	110
GRÁFICO 12 - VALOR BRUTO (EM MILHÕES DE DÓLARES) .....	110
GRÁFICO 13 – EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS NORTE-AMERICANAS PELA PL 480 (EM TONELADAS MÉTRICAS).....	111

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – CONCEITOS DE MULTILATERALISMO.....	27
---	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CCI – Comissão Consultiva Intergovernamental

CCP – Committee on Commodity Problems

CFA – Committee on Food Aid Policies and Programmes

ECOSOC – United Nations Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas)

EUA – Estados Unidos da América

FAC – Food Aid Convention

FAC2 – Food Assistance Convention

FAO – Food and Agriculture Organization of United Nations (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)

GAO – Government Accountability Office

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)

IEFR – International Emergency Food Reserve

IGA – International Grains Agreement

IGC – Intergovernmental Committee

LRPP – Local and Regional Food Aid Procurement Project

NFIDCs – Net Food-Importing Developing Countries

OI – Organização Internacional

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PL 480 – Public Law 480 (Lei Pública 480)

PMA – Programa Mundial de Alimentos

UE – União Europeia

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

UNRAA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – United States Agency for International Development

USDA – United States Department of Agriculture

WFP – World Food Programme

WFP FAIS – World Food Programme: Food Aid Information System

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Segundo o relatório apresentado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (sigla FAO, em inglês) “*The State of Food Insecurity in the World*” de 2015, 795 milhões de pessoas não dispuseram de alimentos suficientes em sua dieta para serem consideradas saudáveis. Embora o contingente de pessoas famintas tenha diminuído em cerca de 22% desde o começo dos anos 1990, o número atual demonstra um montante de 11,36% em termos de população global (FAO, 2015). Mais do que isso, a fome é, em termos anuais, responsável por mais mortes do que a AIDS, a malária e a tuberculose juntas (ONU, 2012).

Embora seja considerada um mal de proporções sistêmicas, a Organização das Nações Unidas (ONU) considera que a fome é o único grande problema mundial atual que tem causa solucionável, isso porque há alimentos suficientes e de qualidade para a alimentação de toda a população mundial (ONU, 2012). Uma das ferramentas de combate à fome mundial são as políticas de ajuda alimentar, em geral adotadas por Estados mais prósperos, com o intuito de mitigar a fome dos países afetados por este mal.

A ajuda alimentar internacional teve seu início vinculado à iniciativa norte-americana de apoio a catástrofes naturais durante o século XIX. No entanto, a preocupação com a fome mundial e o fortalecimento do mecanismo de ajuda alimentar ganhou robustez a partir da década de 1950, principalmente por causa de forças políticas e econômicas que contribuíram para que programas de ajuda alimentar permanentes fossem criados (HOPKINS, 1984).

Congruente a isso, no âmbito dos Estados Unidos (e representando uma iniciativa importante no aspecto da ajuda alimentar internacional) foi criado a *Public Law 480* (PL 480) em 1954.

Os Estados Unidos eram o maior produtor de alimentos no mundo, assim como o principal ator na política internacional de ajuda alimentar. Era, também, afetado pelo problema de excedentes agrícolas. A PL 480 representou uma mostra de conciliação entre ajuda alimentar e interesses agrícolas internos, referentes ao escoamento da produção, à

---

<sup>1</sup> Está pesquisa contou com o apoio financeiro do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), que foi de significativa importância para sua realização.

abertura de mercados no exterior e a objetivos estratégicos num cenário de Guerra Fria (PORTILLO, 1987; HOPKINS, 1992; BURBACH e FLYNN, 1982).

Desde uma maior institucionalização da política de ajuda alimentar com a criação da PL 480, é notório o crescimento deste tipo de auxílio fornecido pelo país ao exterior durante os anos seguintes. Na década de 1960, atingiu mais de 18 milhões de toneladas por ano, a um custo de US\$ 1,6 bilhões (SHAW, 2001). Em termos globais, durante a década de 1960, 90% de toda a ajuda alimentar internacional esteve sob a responsabilidade estadunidense (SCHUBERT, 1981). O país dominava tanto o comércio agrícola, sendo responsável pela metade de todos os grãos exportados, quanto a política internacional de ajuda alimentar (ROTHSCHILD, 1976).

A preocupação com a ajuda alimentar começa a ganhar um escopo multilateral em meados da década de 1950 com a aprovação no âmbito da FAO dos *Principles of Surplus Disposal*, em 1954. O documento tratava a respeito de princípios e diretrizes que serviriam para nortear a eliminação de excedentes agrícolas por países através da ajuda alimentar (RUTTAN, 1993; SHAW, 2001).

Esta percepção da necessidade de se criar mecanismos multilaterais de ajuda alimentar aumenta no começo da década de 1960, tendo em vista a percepção, por parte dos EUA, de sua incapacidade em lidar com a assistência alimentar internacional sozinhos (SHAW, 2001). Mais do que isso, levando-se em consideração o crescente número de atores cada vez mais envolvidos com a ajuda alimentar internacional e o comércio agrícola, era necessária uma maior institucionalização desta prática a fim de evitar resultados mutuamente desvantajosos, isto é, tornava-se crucial melhorar a coordenação e a coerência sobre a assistência alimentar internacional (HOPKINS, 1992).

Por essa razão, um sistema global de ajuda alimentar mais institucionalizado começa a ser construído com a criação da *Food Aid Convention* (FAC), em 1967, e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) – uma agência originária da FAO e da ONU – em 1961 (CLAY, 2003).

A crise de alimentos da década de 1970, a queda da velha ordem do mercado agrícola internacional, a busca dos países por segurança alimentar e o fortalecimento multilateral do regime de ajuda alimentar (do qual o PMA é produto), contribuíram para o aumento das discussões sobre o tema em âmbito internacional e – por essa razão – houve aumento da literatura sobre ajuda alimentar e dos fóruns a esse respeito. Como exemplo, em 1974 foi realizada a Conferência Mundial das Nações Unidas Sobre Alimentação, que abordou a



cooperação na manutenção de reservas, no fornecimento de ajuda alimentar, e no desenvolvimento da agricultura a fim de reduzir a dependência das importações de alimentos por parte dos países em desenvolvimento (ROTHSCHILD, 1976).

O surgimento do PMA ampliou a base de doadores de ajuda alimentar internacional. E o espectro dos países beneficiados também se alargou. No final da década de 1980, os Estados receptores de alimentos provindos do Programa expandiram-se para mais de 100 (CLAY, 2003).

No entanto, a partir do final da década de 1990, Edward J. Clay (2003), um dos maiores especialistas na temática sobre assistência alimentar internacional, aponta que o multilateralismo dentro do PMA teria se enfraquecido gradualmente, e que isso seria uma tendência ao longo do tempo. Segundo ele, com o passar dos anos houve uma queda na participação de atores importantes, no que se refere a doações junto ao PMA e, paralelamente, a acentuação da participação dos Estados Unidos dentro da instituição. A contribuição norte-americana subiu para 65% dos recursos totais em 2001, nível este comparado à sua participação durante o período experimental do programa na década de 1960. O PMA, segundo o autor, tem se tornado demasiadamente dependente dos recursos de apenas um ator, contribuindo para que suas políticas sejam moldadas de acordo com a situação e os interesses domésticos norte-americanos, prejudicando uma maior participação dos demais atores. Clay (2003) explica que os EUA influenciaram as atividades da agência, tornando-as parecidas à política norte-americana de ajuda alimentar.

Cerca de 10 anos após a publicação de Clay (2003), Jennifer Clapp (2012), que também é uma importante especialista sobre o tema da assistência alimentar internacional, argumenta que o multilateralismo do PMA tem se fortalecido principalmente devido ao aumento do número de doadores do Programa, demonstrando, assim, a participação de um número maior de atores na instituição.

Levando-se em consideração a discussão apresentada até então, o trabalho propôs a estudar o seguinte problema de pesquisa: qual o impacto da política de ajuda alimentar internacional dos EUA na cooperação multilateral do PMA?

Considerando que Clay (2003) aponta o ano de 1999 como o marco inicial do declínio do caráter multilateral do PMA, frente a um aumento da participação dos EUA na instituição, e que, mais do que isso, esse enfraquecimento seria uma tendência de longo-prazo, o período em que a presente pesquisa dará mais ênfase será entre 2000 a 2012 (tendo em vista os dados disponibilizados pelo PMA até essa data). No entanto, o presente estudo,

considerando indispensável os fatos históricos para um melhor entendimento da situação atual do PMA, tem como objetivos: analisar o desenvolvimento da instituição desde a sua criação, o papel norte-americano durante todo esse processo, e explicar o desenrolar da política norte-americana de ajuda alimentar. Para isso, o estudo contará com quatro capítulos.

O primeiro capítulo exporá, primeiramente, uma breve revisão bibliográfica sobre o conceito de multilateralismo, no intuito de entender, de forma mais clara, como o PMA pode ser compreendido como instituição multilateral. Posteriormente, o estudo abordará a formação e a evolução do regime de ajuda alimentar internacional e a criação do PMA como resultado de uma maior importância dada à multilateralização da política de assistência alimentar internacional.

O segundo capítulo abordará, de forma mais profunda, como o PMA foi criado e como foi ganhando, ao longo dos anos, maior independência frente a ONU e a FAO; além da influência significativa dos EUA na criação da instituição. Essa parte também tratará sobre a queda dos recursos doados ao PMA como consequência da mudança das políticas internas dos principais doadores, além da atual organização do Programa.

O terceiro capítulo abordará o desenvolvimento da política norte-americana de ajuda alimentar. Isso será crucial para entender as consequências das ações dos EUA sobre o PMA. Serão destacados a criação dos programas de auxílio estadunidenses, bem como a atuação de grupos de interesses e as propostas de reformas internas ao longo dos anos naquele país.

Por fim, o quarto capítulo apresentará uma análise sobre como os EUA contribuem para o enfraquecimento do caráter multilateral do PMA, demonstrando tanto os problemas internos da instituição, quanto os relacionados à política externa norte-americana.

Conclui-se que, no que toca à instituição, há um descompasso entre seu sistema decisório, que é baseado em um voto por Estado, e o peso efetivo dos Estados Unidos para as suas atividades. Esse descompasso, por dificultar a aprovação das preferências norte-americanas, desestimula a participação do país no Programa. Ademais, a maior parte dos estoques do PMA é composta por alimentos doados em espécie. Assim, quando os preços dos alimentos sobem no mercado internacional, há menos produtos disponíveis para doação. Sendo os EUA o principal doador, e concentrando sua parcela majoritariamente em espécie, a contribuição deste país diminui em períodos de maior necessidade.

Identificou-se também que a política de ajuda alimentar internacional dos EUA é fortemente influenciada por grupos de interesse que visam, em primeiro lugar, sua

prosperidade e não a segurança alimentar estrangeira. Assim, internamente, esses grupos criam barreiras contra a reforma da política norte-americana, restringindo a capacidade do governo de se adequar às demandas e práticas recomendadas pelos especialistas internacionalmente.

O problema do multilateralismo deficiente na atualidade, no entanto, não pode ser atribuído exclusivamente à atuação contemporânea dos Estados Unidos, embora ela seja da maior importância. O que se observou é que, desde a sua criação, o PMA enfrentou problemas no que se refere ao multilateralismo no sentido normativo do termo. Em grande medida, isso foi de responsabilidade dos próprios EUA, já que foram seu principal arquiteto. Recentemente, apesar de ter aumentado o número de países doadores, o que seria um sinal quantitativo do fortalecimento do multilateralismo, constata-se o enfraquecimento da participação de alguns dos principais atores históricos. Nessa perspectiva, o aumento da quantidade de atores não significa aumento da qualidade do multilateralismo.

No que toca mais especificamente aos EUA, uma maior participação deste país depende, em grande parte, de uma reforma estrutural do PMA. A paridade entre os membros da instituição representa um empecilho à cooperação norte-americana mais engajada. Historicamente, os EUA têm se mostrado reticentes em se submeter a instituições em que não dispõe de poder de veto. Mais do que isso, o aumento da participação de países em desenvolvimento dentro do PMA, formando uma coalizão na defesa de objetivos comuns e geralmente avessos aos interesses dos EUA, tem desestimulado, ainda mais, a participação deste dentro da instituição e o impulsionado na luta pelo direito de veto sobre projetos do Programa.

Para os Estados Unidos, portanto, um modelo de multilateralismo mais aberto do PMA, concedendo diferenciação no poder de participação dos países-membros, seria de grande interesse. Contudo, embora essa mudança estrutural pudesse alavancar a participação norte-americana, a efetividade da política de assistência alimentar da instituição (e do regime de ajuda alimentar, de modo geral) depende, consideravelmente, de uma mudança na política de ajuda alimentar internacional dos EUA conforme proposta pela gestão Obama, a fim de fazer com que esta tenha como finalidade principal a promoção do desenvolvimento.

## **1. O CONCEITO DE MULTILATERALISMO E O DESENVOLVIMENTO DO REGIME DE AJUDA ALIMENTAR**

O multilateralismo é um conceito intrinsecamente ligado ao estudo das Relações Internacionais. Em um mundo cada vez mais interdependente e globalizado e com a emergência de atores além do Estado, a ação multilateral se torna fator crucial para que os resultados das tomadas de decisões não sejam mutuamente desagradáveis para os atores no Sistema Internacional.

Acoplado à alta interdependência do Sistema Internacional, tem-se que uma gama de assuntos que perpassam a barreira do que é nacional geralmente precisam ser repensados no escopo da cooperação e do multilateralismo. A ajuda alimentar internacional fortaleceu sua característica sistêmica ao longo do tempo, na medida em que mais atores começaram a se inserir neste quadro. Mais do que isso, por ser uma ferramenta que pretende mitigar um problema sistêmico – como é o caso da fome – e por estar também intimamente ligada com questões relacionadas ao mercado agrícola internacional, a política de ajuda alimentar internacional precisou, então, ser necessariamente discutida sob uma lógica multilateral, a fim de evitar resultados mutuamente desvantajosos e prover mecanismos mais eficazes no combate à fome no mundo.

O regime internacional de ajuda alimentar surge desta preocupação em elevar o nível de eficácia e de participação dos atores envolvidos. É deste regime que se origina o PMA, a mais importante instituição multilateral sobre o tema da ajuda alimentar internacional.

Considerando a importância da discussão do conceito de multilateralismo e do regime internacional de ajuda alimentar, o capítulo irá abordar o debate sobre a questão multilateral, assim como o processo de multilateralização que se dá através da criação e desenvolvimento do referido regime e, mais especificamente, da origem do PMA como instituição multilateral.

### **1.1.O conceito de multilateralismo**

O debate sobre o conceito de multilateralismo tem se mostrado extenso e volátil ao

longo dos anos. Todavia, a discussão sobre o termo e suas implicações apresentam dois picos importantes: no momento Pós-Segunda Guerra e no fim da Guerra Fria.

O fenômeno do multilateralismo é, por diversas vezes, vinculado “à institucionalidade econômica criada pela conferência de Bretton Woods” ou à criação da ONU no momento Pós-Segunda Guerra (MELLO, 2011, p 13). É, no entanto, uma realidade internacional observável em circunstâncias anteriores a estas. É bem verdade, contudo, que o debate sobre este tipo de arranjo ganhou robustez entre 1944 e 1945. Isso porque, levando-se em consideração a necessidade de se estabelecer uma plataforma para o diálogo entre as nações com o intuito de fomentar soluções para problemas a nível internacional, o multilateralismo se mostrava como uma ferramenta necessária.

A mesma situação é verificável com o fim da Guerra Fria. Levando-se em consideração o fim da ordem mundial caracterizada pela bipolaridade EUA-URSS, assim como a crescente interdependência global e a existência de questões de natureza mundial a serem resolvidas (principalmente relacionada a questões de segurança e economia), um novo debate sobre multilateralismo surge a partir da década de 1990. A discussão não só é centrada em torno do conceito e das características do multilateralismo, como observado nos escritos de Keohane (1990), Ruggie (1992) e Caporaso (1992), mas também sobre o seu papel como mecanismo transformador ou como consequência de uma ordem internacional, como exposto por Cox (1992).

No contexto mais atual da discussão sobre multilateralismo, é posta em xeque a maneira normativa e burocrática com se apresentou tradicionalmente o conceito. Dada a incapacidade de as instituições internacionais criarem acordos para a resolução de impasses entre os Estados, a exemplo das negociações no âmbito da Rodada de Doha, surge a ideia de “multilateralismo frouxo”, conforme apresentado por Haass (2010).

A despeito das distintas discussões sobre multilateralismo, o fator motivador comum dos estudos sobre o termo é a interdependência dos Estados e a emergência de demais atores do Sistema Internacional, assim como a visível incapacidade de se resolver questões globais complexas alheio a um cenário de cooperação.

Segundo Caporaso (1992), a interdependência global torna necessário o uso do multilateralismo. Um problema que não pode ser tratado com eficácia dentro do cenário nacional pode se transformar num problema internacional com custos e benefícios externos. Tais consequências são tão grandes que algumas metas domésticas só podem ser alcançadas através da coordenação multilateral. Segundo Ruggie, (1992), o multilateralismo tem sido

um mecanismo viável para resolução de impasses em campos como a economia e a segurança. Questões de natureza global, segundo Powell (2003, p. 3), demandam um tratamento em âmbito multilateral, pois *“because of truly global nature of these issues, the actions or inaction of every country affect the well being of all countries and peoples, and no country is able to address these issues alone”*.

O combate à fome mundial, considerando-o como um problema global, está além das capacidades de qualquer Estado isoladamente. Na década de 1960, mesmo os EUA, potência hegemônica e principal doador de ajuda alimentar internacional, não estavam preparados para enfrentar, sozinhos, os problemas alimentares dos países em desenvolvimento; a repartição de deveres entre demais países era necessária para satisfazer as demandas políticas e financeiras, e a via multilateral, através de um programa no âmbito da ONU, se mostrava desejável (SHAW, 2001).

As Organizações Internacionais (OI), como a ONU e a OMC, podem ser ferramentas importantes em episódios críticos da política internacional. No quadro do comércio, da política agrícola e da assistência alimentar internacionais, o relatório da 11ª Sessão da Conferência da FAO apontava para as mudanças na política agrícola dos Estados Unidos e a crescente demanda por assistência alimentar nos países em desenvolvimento (FAO, 1961). Por essa razão, em meio à conturbação, a ação multilateral via organização internacional se mostrava viável, uma vez que esta possui a capacidade de aumentar a eficiência das atividades coletivas por meio da centralização. Além disso, podem agir com certo grau de autonomia e neutralidade. Isso produz uma maior legitimidade às ações tomadas pelas OI, pois elas não seriam estritamente vinculadas a interesses específicos dos Estados. Dessa forma, há de se pensar que uma organização internacional formal dificulta ganhos individuais em curto prazo e promove uma cooperação intergovernamental mais proativa (ABBOTT e SNIDAL, 1998).

Ademais, a centralização e a relativa independência das OI permitem a realização de várias funções específicas, *“facilitating the negotiation and implementation of agreements, resolving disputes, managing conflicts, carrying out operational activities like technical assistance, elaborating norms, shaping international discourse”* (ABBOTT e SNIDAL, 1998, p. 5).

Como aborda Oudenaren (2003), multilateralismo não é um termo fácil de se definir nem de se estudar. Ruggie (1992) e Caporaso (1992), na década de 1990, expuseram a marginalização do termo por parte das teorias convencionais das Relações Internacionais,

assim como a dificuldade em explicar o crescente papel das normas e instituições multilaterais. Além desta dificuldade, tem-se que a supremacia das abordagens realistas/neorealistas no campo das RI teria contribuído para a pouca discussão sobre cooperação multilateral (MASO, 2010).

O multilateralismo, como termo, passou a ser repensado ao longo do tempo. Em meados da década de 1980, com o surgimento da Teoria dos Regimes, estudos sobre o conceito emergiram e ganharam espaço no campo das Relações Internacionais, mesmo que de maneira restrita (MASO, 2010). Na década de 1990, no entanto, a discussão sobre a cooperação multilateral se fortaleceu. O periódico *International Organization* foi responsável por publicações de estudiosos como Keohane, Ruggie e Caporaso, que se tornaram autores célebres sobre a discussão do conceito.

À época, era acordo comum entre os autores supracitados a falta de estudos sobre o multilateralismo, que se mostrava como uma agenda promissora para pesquisa acadêmica (KEOHANE, 1990; RUGGIE, 1992, CAPORASO, 1992).

Keohane (1990, p. 731) foi um dos primeiros em se preocupar com uma definição do conceito. Segundo o autor, ele significaria “*the practice of co-ordinating national policies in groups of three or more states*”. “O conceito expressa, portanto, um projeto político a ser promovido por uma institucionalidade internacional ou, ao menos, a preferência por um padrão de ação coletiva em detrimento de soluções individuais” (MELLO, 2011, p. 13).

No entanto, Ruggie (1992), considerava o conceito supracitado como nominal/superficial. Não abrangia o significado por completo do termo; apenas considerava seu aspecto quantitativo, isto é, restringia-se apenas em determinar o número de atores que o arranjo deveria abranger. Por essa razão, o conceito apresentado por Keohane (1990) se mostrava insuficiente em caracterizar de forma integral o multilateralismo que, na verdade, possuía também um aspecto qualitativo/normativo.

No âmbito qualitativo, a importância não é dada ao número de atores, mas ao tipo de relações instituídas entre os mesmos. O conceito de multilateralismo compreende, portanto, não só o aspecto do número, mas também da norma (RUGGIE, 1992; CAPORASO, 1992, OUDENAREN, 2003).

A definição nominal de multilateralismo não é suficiente para o termo porque também pode compreender arranjos que, mesmo que formados por três ou mais atores, podem funcionar como bilaterais ou imperialistas, ao invés de multilaterais. Portanto, multilateralismo, em seu significado mais substantivo, refere-se a relações coordenadas entre

três ou mais Estados de acordo com certos princípios/normas (ou propriedades), o que o difere de outros tipos de arranjos internacionais (CAPORASO, 1992).

Em termos qualitativos (e, portanto, normativos), o multilateralismo possui três propriedades: indivisibilidade, princípios generalizados de conduta e reciprocidade difusa (RUGGIE, 1992; CAPORASO, 1992; OUDENAREN, 2003).

A primeira propriedade, isto é a indivisibilidade, se conceitua como sendo “*the scope (both geographic and functional) over which costs and benefits are spread, given an action initiated in or among component units*” (CAPORASO, 1992, p. 602). Esta qualidade expõe com clareza o fator interdependência, característica crucial do multilateralismo. Significa dizer que, identificado um problema comum entre as Partes, uma ação tomada por algum componente do arranjo/grupo com relação a dado problema produz consequências para todos os demais, tanto de forma positiva quanto negativa.

Os princípios generalizados de conduta, por sua vez, são entendidos como normas gerais no que diz respeito à forma de tratar determinados problemas, diferentemente de considerar relações caso-por-caso de acordo com preferências individuais, exigências situacionais ou terreno particularizado (CAPORASO, 1992).

A reciprocidade difusa, como terceira propriedade, significa dizer que os atores devem esperar os benefícios em longo prazo e como consequência de várias ações, e não a cada atitude que adotam. A reciprocidade difusa, mais do que um componente, é, na verdade, produto do sucesso da aplicação do multilateralismo. Estas três propriedades devem ser tomadas em conjunto para que, desta forma, se configure a existência do multilateralismo (CAPORASO, 1992; RUGGIE, 1992).

Ademais, levando em consideração ambos os conceitos quantitativos e qualitativos supracitados, Caporaso (1992) explica que há uma diferença entre instituição multilateral e instituição do multilateralismo. A primeira compreende um aspecto mais formal, está ligada a elementos organizacionais formais (como os aspectos burocráticos de uma instituição) e compreende a definição quantitativa de multilateralismo abordada anteriormente. A segunda refere-se a algo menos formal, a ideias, práticas e normas menos codificadas, e está ligada ao aspecto qualitativo do multilateralismo, isto é, suas propriedades. Ainda mais, não é regra que uma sempre espelhe a outra. Ambas as formas podem existir distintamente. Como Martin (1992) aborda, uma OI nem sempre adotará a instituição do multilateralismo como ferramenta para a cooperação. Isto porque, dependendo do tipo de arranjo almejado pelos Estados, as propriedades do multilateralismo podem servir de empecilho às ações coletivas.



No entanto, embora Keohane (1990), Ruggie (1992) e Caporaso (1992) se preocupem em definir e estudar o conceito, os autores não se importaram em “dimensionar os aspectos sociológicos que corroboram para a ascensão do multilateralismo entre os atores internacionais” (SMOUTS, 2004 apud MASO, 2010, p. 13). Seria importante, então, “não só caracterizar o fenômeno, mas dimensionar suas motivações e possibilidades para o reordenamento do sistema internacional” (idem).

Oudenaren (2003) também aborda outras questões importantes para que a discussão sobre multilateralismo se torne mais produtiva. Além do debate sobre número e norma, também é importante atentar para outras questões como a universalidade ou não dos arranjos multilaterais, o problema do “multilateralismo disfuncional” e o papel do poder de coação das OI.

Com relação à primeira questão, há uma preocupação em saber se os acordos em nível internacional devem ser caracterizados como universais (ou pelo menos possuir essa tendência) a fim de ser considerado como legitimamente multilateral. Isto porque os arranjos que são tidos, de forma inequívoca, como multilaterais têm adesão, senão total, parcialmente universal (OUDENAREN, 2003). Por outro lado, se um acordo dito multilateral possui um caráter excludente que não é justificável, mas apenas arbitrário, não estaria, então, o arranjo sujeito a atores internos fortes que o compelem a agir dessa maneira? Se sim, tal arranjo não poderia ser considerado multilateral.

Oudenaren (2003) também atenta para uma forma de organização cooperativa que ele chama de “multilateralismo disfuncional”. Segundo o autor, esse fenômeno se caracteriza como:

forms of international cooperation and organization that affect the decision-making calculus of states (in ways that realists tend to discount) but are at best suboptimal and at worst counterproductive from the perspective of international order (a perspective that liberal institutionalists tend to disregard) (OUDENAREN, 2003, p. 5).

A disfuncionalidade do multilateralismo pode ocorrer por diversas razões, dentre elas estão: a desobediência, por parte dos atores do arranjo, dos acordos multilaterais (que se caracterizaria como a forma mais extrema de disfuncionalidade); desvio das normas internacionais (pelas chamadas opt-outs e cláusulas de escape); e a incapacidade em cumprir com as obrigações.

Segundo Oudenaren (2003), o multilateralismo disfuncional pode ter duas consequências. Ele pode contribuir para o aumento do unilateralismo no sistema internacional, através de acordos pobres e assimétricos; ou, do contrário, colaborar para o fortalecimento do nível de institucionalização, a fim de garantir a cooperação multilateral.

Para Cox (1992), multilateralismo não tem um significado fixo todo tempo; ele é construído e transformado de acordo com o processo histórico. Mais estritamente, o multilateralismo se mostrará de diferentes maneiras e terá distintos papéis tendo em vista a organização da ordem mundial. Isto porque, segundo o autor, multilateralismo e ordem mundial estão intimamente ligados.

Embora o multilateralismo pareça estar subordinado à ordem mundial, isto é, como um contexto dentro desta estrutura, ele nem sempre se mostrará de maneira passiva e dependente. O multilateralismo, muitas vezes, poderá ser o fator transformador da ordem mundial. E é partindo desta concepção que Cox (1992) argumenta que o multilateralismo pode se apresentar como parte da institucionalização e regulação da ordem existente, ou como um cenário de luta entre forças transformadoras e conservadoras. Por esta razão, *“multilateralism’s meanings and purposes, and thus the new or changed structures which multilateralism may help to create, are to be derived from its relationship to the stresses and conflicts in world order”* (COX, 1992, p. 177).

Cox (1992) também aponta que, tendo em vista uma maior participação da sociedade civil em questões de cunho internacional, é cada vez menos pertinente pensá-la como restrita dentro de limites territoriais estatais. O multilateralismo, como mecanismo de cooperação, não pode, desta forma, ser pensado apenas considerando os Estados como seus atores (como apresentaram Keohane (1990), Ruggie (1992) e Caporaso (1992)). A visão estatocêntrica se mostraria ultrapassada frente à participação de demais atores em assuntos internacionais.

Por este motivo, Cox (1992) propõe um novo projeto de multilateralismo, tendo em vista que a ordem mundial não corresponderia às necessidades internacionais. Levando-se em consideração a mundialização e os “novos desafios planetários para cuja gestão falta, ao mesmo tempo, instituições adequadas e critérios comuns”, há de se pensar em uma “mudança ontológica da cooperação mundial” que seja tanto pós-westfaliana (isto é, que dispense a ideia de Estados como atores dominantes), quanto pós-hegemônica e pós-mundial (COX, 1992, apud SMOOTS, 2004, p. 146).

O multilateralismo, até então, teria sido construído por uma perspectiva do alto. Isto é, a cooperação multilateral disponibilizou espaço essencial para os Estados e esteve

absolutamente restrito para atores não estatais. Contrário a isto, o novo multilateralismo deveria partir de uma construção adversa que pudesse ligar “todos os atores por baixo, repensando em conjunto a teoria política, o direito, a economia política e as relações internacionais” (COX, 1992, apud SMOUTS, 2004, p. 147).

Esse pensamento distinto sobre o multilateralismo dá espaço para pensá-lo associado com o termo de governança global, tendo em vista que o último compreende a participação de atores de toda natureza. Para existir governança global é necessária a “sólida articulação dos diversos níveis de ação política social, local, nacional, regional e global”, assim como a participação das populações em cada um desses níveis (SMOUTS, 2004, p. 147). O multilateralismo se mostraria, portanto, como meio necessário de articulação dentro do contexto maior que seria a governança global (MELLO, 2011).

Mello (2011) esclarece que a crença no multilateralismo como ferramenta organizadora das relações internacionais no mundo contemporâneo foi sendo alterada nos últimos anos. Isso se deu não apenas por causa da preocupação com as assimetrias de poder e ganhos relativos, mas também “porque haveria sérios riscos de que fossem aprofundadas as desigualdades e fortalecidas estruturas hierárquicas de ordenamento internacional” (Ibidem, p. 15).

Embora o conceito de multilateralismo, ao longo do século XX, tenha dado ênfase à participação dos Estados em arranjos multilaterais de acordo com o cumprimento de certos princípios, Mello (2011) esclarece, no entanto, que nos debates mais recentes o conceito tem se resumido à questão estritamente institucional.

Numa discussão mais atualizada sobre multilateralismo, Keohane (2006, p. 56) explica que há duas diferentes maneiras de se definir o termo: uma dessas seria a definição dada por Ruggie (1992), e a outra compreenderia o termo como “*institutionalized collective action by an inclusively determined set of independent states*”. A inclusividade, de acordo com essa nova acepção, é definida em termos estritamente institucionais e não normativos. A formulação de Keohane (2006) parece ter tido ampla aceitação internacional e, por esse motivo, **os debates sobre cooperação multilateral se limitaram em discutir a efetividade das organizações internacionais** (MELLO, 2011). É sob esse prisma, aliás, conforme esta pesquisa pôde constatar, que as principais avaliações sobre a ação do PMA são realizadas.

Mello (2011) também aponta para outra discussão atual sobre multilateralismo: o chamado “multilateralismo frouxo”, defendido por Richard Haass. Haass acredita que o multilateralismo normativo e democrático representa um “fator de paralisia”, tanto por causa

do grande número de participantes quanto porque “confere o mesmo status aos pequenos países e às potências” (MELLO, 2011, p. 18).

Haass (2010) considera que a dificuldade atual no quadro das negociações comerciais da Rodada de Doha, por exemplo, demonstra a contrariedade dos arranjos multilaterais na atualidade. Existem muitos participantes com ideias contrapostas e preocupados com suas políticas internas. A fraqueza da Assembleia das Nações Unidas também reforçaria essa questão. O direito de voto igualitário dado a cada Estado corrobora para uma base sólida da política interna da ONU, mas também, em termos globais, prejudica uma ação mais eficaz por parte da organização. O autor considera que não é lógico dar o mesmo poder de voto a todos os países dentro da Assembleia, tendo em vista o contraste entre as economias e populações das Partes. O mesmo descompasso ocorreria no Conselho de Segurança, que é produto do cenário pós-guerra, e não estaria coerente com a atual situação global, em que se nota a ascensão de Estados importantes como o Japão, a Índia e o Brasil, que lutam por uma cadeira dentro do órgão (HAASS, 2010).

Como resposta à crise do multilateralismo normativo, vários arranjos foram surgindo ao longo do tempo a fim de mitigar a ineficiência na cooperação internacional. Dentre estes arranjos estão: o elitismo, o regionalismo, o funcionalismo e o informalismo<sup>2</sup> (HAASS, 2010).

Haass (2010) entende que esses tipos de arranjos multilaterais perdem em legitimidade se relacionados à forma normativa de multilateralismo, além de serem menos previsíveis, abrangentes e inclusivos; mas, por outro lado, são mais viáveis e desejáveis, representando, assim, um complemento para a forma normativa.

A tabela 1 abaixo expõe, em caráter de resumo, as diferentes percepções sobre o conceito de multilateralismo apresentadas durante este primeiro tópico, assim como suas principais características e seus principais expoentes.

Esta discussão sobre o desenvolvimento do conceito de multilateralismo se fará importante para entender como enquadrar o aspecto multilateral do PMA, tanto na época da sua criação, quanto nos dias atuais. Este entendimento será crucial para analisar como a atuação norte-americana impacta o multilateralismo da instituição em questão.

---

<sup>2</sup> Para uma explicação mais detalhada desses arranjos, ver Haass (2010) e Mello (2011).

Para isso, no entanto, é necessário entender o processo de multilateralização da ajuda alimentar através da criação e do desenvolvimento do regime internacional que dará origem ao PMA.

**TABELA 1 – CONCEITOS DE MULTILATERALISMO**

<b>TIPO</b>	<b>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS</b>	<b>PRINCIPAIS EXPOENTES</b>
<b>Nominal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperação entre três ou mais Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keohane (1990; 2006)</li> </ul>
<b>Normativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperação entre três ou mais Estados;</li> <li>• Indivisibilidade;</li> <li>• Princípios Generalizados de Conduta;</li> <li>• Reciprocidade Difusa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruggie (1992)</li> <li>• Caporaso (1992)</li> </ul>
<b>Inclusivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multilateralismo aberto à participação de demais atores além dos Estados;</li> <li>• Multilateralismo moldado pelo Sistema, mas com capacidade de moldar o Sistema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cox (1992)</li> </ul>
<b>Frouxo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessão de status diferenciado para os Estados, considerando as disparidades econômicas e sociais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haass (2010)</li> </ul>

## **1.2.O Regime de Ajuda Alimentar**

O PMA tem suas origens vinculadas tanto a um fortalecimento do caráter institucional e multilateral do regime de ajuda alimentar internacional quanto a uma maior preocupação por parte dos Estados em se criar uma instituição internacional eficaz para combater a fome no mundo.

Embora o PMA seja resultado de um fortalecimento da preocupação com a fome no mundo, nem sempre essa preocupação esteve tão latente dentro do regime internacional de ajuda alimentar. Em seus primeiros anos, a ajuda alimentar era impulsionada pela urgência em se escoar excedentes agrícolas, ou seja, estava intimamente ligada a preocupações econômicas dos países doadores, embora o fator humanitário também estivesse presente

(mesmo que em escala menor). Atualmente, no entanto, não se pode dizer que o fator econômico continue sendo a principal força motriz da doação de alimentos. Escrevendo na década de 1980, Hopkins (1984) já constatava a evolução do objetivo do regime de ajuda alimentar, caracterizando-o como um misto formado tanto por interesses específicos dos Estados (como o escoamento de excedentes), como também orientado ao desenvolvimento dos países beneficiários. Todavia, para entender como o regime de ajuda alimentar internacional foi evoluindo ao longo dos anos, é necessário compreender, primeiramente, como ele surgiu e quais eram os seus objetivos principais.

O regime de ajuda alimentar internacional tem suas origens vinculadas a duas reuniões da década de 1940. Em maio de 1943, Franklin D. Roosevelt, presidente dos EUA, havia convocado uma reunião que estabeleceria a base para a criação da FAO. Em novembro do mesmo ano, um acordo assinado em Washington criou a *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRAA). Contudo, para essas duas instituições, a ajuda alimentar representava apenas uma temática dentre as muitas abordadas (SHAW, 2001).

No âmbito da FAO, cabe mencionar que a organização possuía princípios e diretrizes para eliminação de excedentes agrícolas, conhecidos como *Principles of Surplus Disposal*, criados em 1954 por meio do *Sub Committee on Surplus Disposal*, que podem ser apontados como uma das primeiras experiências de multilateralização da ajuda alimentar e que se configurariam como a base para as atividades do PMA (RUTTAN, 1993; SHAW, 2001).

No âmbito dos Estados Unidos, tem-se, em 1954, a criação da PL 480 que colocaria o país como principal doador de ajuda alimentar internacional. A criação da PL 480 está vinculada a uma maior preocupação com a ajuda alimentar, mas também, principalmente, com a necessidade de escoamento de excedentes e a abertura de mercado no exterior.

Desde a criação da PL 480 em 1954, os princípios que caracterizaram a ajuda alimentar têm sido alvo de críticas e debates entre grupos de interesses da política agrícola nacional, bem como de teóricos e instituições que defendiam seu uso voltado para fins desenvolvimentistas e humanitários (HOPKINS, 1984; 1992).

Em seu princípio, a ajuda alimentar foi construída tendo em vista uma ligação estreita com o mercado mundial de alimentos. Essa primeira época do regime internacional de ajuda alimentar esteve fortemente ligada aos interesses, à influência e ao poder hegemônico dos EUA que, desde o início, se destacaram como ator principal. A transferência de ajuda alimentar era vista como um regime de comércio subalterno, aberta à prática de dumping pelos países doadores (HOPKINS, 2009; RUTTAN, 1993).

Levando-se em consideração esse cenário inicial, os princípios fundadores do regime internacional de ajuda alimentar requeriam que: 1) os alimentos fossem fornecidos a partir de estoques regulares de excedentes do país doador; 2) os alimentos doados deveriam ser complementares às importações nos países receptores; 3) os acordos estabelecidos entre doador e beneficiário fossem delineados por arranjos ad hoc ou compromissos de curto prazo sensíveis à política e à economia do país concesso; 4) os alimentos deveriam atingir diretamente as pessoas famintas (HOPKINS, 1984).

Tendo em vista tais princípios, um grande debate crítico foi delineado desde a década de 1950 sobre o que de fato deveria caracterizar a política de ajuda alimentar internacional. Já na primeira metade da década de 1970, a crise mundial de alimentos contribuiu para que o uso da ajuda alimentar fosse repensado e que fossem construídas políticas em prol do desenvolvimento. Esta preocupação foi importante para deslocar a ajuda alimentar internacional do patamar de escoamento de excedentes para o de desenvolvimento. Tais mudanças foram concretizadas com novos encargos dados ao PMA, a criação de órgãos importantes na ONU como o *World Food Council* e a pressão feita por grupos da sociedade civil nos países doadores, a exemplo do *Bread for the World* nos EUA. Os primeiros princípios do regime, então, foram abertos a questionamentos e críticas (HOPKINS, 2009).

O primeiro princípio – o fornecimento de ajuda alimentar a partir de estoques de excedentes – poderia representar, para alguns grupos domésticos dos países doadores, uma política insatisfatória, uma vez que envolviam custos a serem dispendidos. Esse desinteresse em criar e manter estoques agrícolas se concretiza a partir da década de 1960, com as políticas de redução de áreas cultivadas em países como EUA, Canadá e Austrália (importantes doadores de ajuda alimentar). Isso contribuiu para o enfraquecimento do apoio dado às políticas de ajuda alimentar, que levou a uma preocupação primordial na época: como garantir a ajuda alimentar num cenário onde os excedentes agrícolas desaparecessem? (HOPKINS, 1984).

O segundo princípio, isto é, o da complementariedade, sofreu um enfraquecimento ocasionado pela preocupação e o fortalecimento crescente da ideia de que a ajuda alimentar deveria proporcionar desenvolvimento nos países beneficiários. A ajuda orientada mais como um desconto nas vendas dos alimentos do que como substituição da importação de produtos, prejudicava o saldo de divisas do país receptor. Deste modo, com a substituição das importações, o saldo de divisas poderia ser usado pelo país beneficiado em projetos de desenvolvimento. Outra crítica com relação a este princípio era de que a ajuda alimentar

como complemento de importações poderia ocasionar a redução de preços e desestimular a produção local, fazendo com que os países pobres, desta forma, se tornassem ainda mais dependentes do comércio externo (HOPKINS, 1984; 1992).

A crítica feita ao terceiro princípio, por sua vez, era de que a ajuda alimentar em curto prazo seria considerada inviável. Isso porque o prazo aprovado para a concessão de ajuda alimentar a um país beneficiário pode não estar em concordância com suas necessidades. Na década de 1970, por exemplo, os EUA aprovaram ajuda alimentar para a Índia por um prazo de dois anos, no entanto as condições naturais do país (as faltas de chuva de monção) exigiam que a ajuda se estendesse por um tempo maior. Na verdade, a política de curto prazo pode ser uma ferramenta usada pelo país conessor para influenciar a política e a economia do país receptor. A ajuda é concedida se as decisões políticas e econômicas do Estado receptor forem favoráveis aos interesses do doador. Um acordo de curto prazo, desta forma, torna essa ferramenta mais viável (HOPKINS, 1984; 1992; PORTILLO, 1987; BURBACH e FLYNN, 1982).

Por fim, até mesmo o quarto princípio, que aparenta ser o único dentre os quatro em que não se nota uma presença explícita de interesses, foi alvo de críticas. A discussão baseava-se no fato de que a ajuda alimentar vinculada ao consumo direto, e não para fins desenvolvimentistas, poderia reduzir a pressão voltada aos governos locais para que estes pudessem promover o desenvolvimento rural. Além disso, poderia ocasionar a queda de preços, representar um desincentivo à produção local, se mostrar mais custosa do que a compra local de alimentos, ou ser alvo de corrupção (HOPKINS, 1984).

Esta mudança de foco no regime de ajuda alimentar, além da influência da crise de alimentos da década de 1970, também foi impulsionada por demais mudanças políticas e econômicas do cenário global. Como aponta Hopkins (2009), a distensão da Guerra Fria, o choque do petróleo, o colapso do dólar como moeda conversível em ouro em 1971, o fim da Guerra do Vietnã e a aproximação do Japão e da Europa com os EUA, demonstravam que a estabilidade econômica e a segurança internacional apontavam para uma inter-relação entre os países e para a necessidade de se cooperar no campo multilateral. Essa preocupação tornou possível a emergência dos princípios desenvolvimentistas do regime de ajuda alimentar.

Os fundamentos do regime da ajuda alimentar foram, ao longo do tempo, revistos e quatro princípios concorrentes começaram a ganhar espaço. Os novos, que possuíam agora finalidades desenvolvimentistas, determinavam que os alimentos deveriam ser 1) fornecidos



de forma mais eficiente, 2) como substituto das importações, 3) através de compromissos de longo prazo e 4) proporcionarem investimentos para o desenvolvimento dos países beneficiários (HOPKINS, 1984).

Os princípios do novo regime, no entanto, passaram a desafiar os antigos sem os destronarem. A ajuda alimentar internacional, de certa forma, continuava ligada a objetivos velhos relacionados a fins diplomáticos, principalmente ao sentimento de combate ao comunismo por parte dos EUA, e também a interesses dos exportadores agrícolas (HOPKINS, 1984; 2009).

Tendo em vista a definição de Krasner (2012, p. 94) de que um regime significa o conjunto de “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema” e que, as mudanças dos primeiros (isto é, dos princípios e das normas) significa a mudança do próprio regime, se constata, desta forma, a gradual alteração do regime de ajuda alimentar ao longo dos anos, tendo em vista o fortalecimento crescente dos novos princípios supracitados.

Krasner (2012, p. 95) também argumenta que “o comportamento definido pelo regime não poder ser baseado apenas em cálculos de interesse de curto prazo”. Comparando, desta forma, o regime anterior com o seu substituto, nota-se que os princípios do primeiro intuía ganhos individuais e em curto prazo (Krasner, 2012, p. 95). Isto significa dizer que o regime que se sucedia se mostraria mais fiel ao perfil deste tipo de cooperação apresentado por Krasner.

Por outro lado, no entanto, Krasner (2012, p. 96) aborda que “se princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão de um regime tornam-se menos coerentes ou se as práticas correntes são crescentemente inconsistentes com os princípios, as normas, as regras e os procedimentos, o regime enfraqueceu”. Hopkins (1984), então, ao afirmar que os princípios do novo regime passaram a desafiar os antigos sem, no entanto, destronarem-nos, leva a pensar, dessa forma, que o regime se enfraqueceu gradualmente. Isto porque, dada a disputa dos princípios velhos com os novos, o regime ganhou certa incoerência quanto aos seus reais objetivos.

De fato, esta falta de objetividade do regime de ajuda alimentar foi favorável para criar uma inconsistência na construção de política de combate à fome. A ajuda alimentar vinculada a grupos de interesses passou a prejudicar a eficácia e a credibilidade da promoção do desenvolvimento nos países receptores. O resultado deste cenário ficaria visível durante

as décadas de 1990 e 2000, quando há uma queda da ajuda ligada ao desenvolvimento e uma ascensão da ajuda emergencial (discussão própria do capítulo quatro).

A despeito dos problemas apresentados, no entanto, a crescente importância dada à temática do desenvolvimento representou, de certa forma, um aspecto positivo no que se refere à evolução do regime de ajuda alimentar. Todas essas mudanças e críticas abordadas representam apenas um dos fatores que, segundo Hopkins (1992), foram responsáveis pela evolução da ajuda alimentar internacional. Esta mudança nos princípios e normas do regime se deu também pela contribuição de dois elementos principais: a difusão de informações sobre a fome no mundo (que impactou a opinião pública), e a institucionalização dos princípios da ajuda alimentar.

A disseminação de informações sobre as causas da fome no mundo tem aumentado o interesse público em encontrar soluções para este mal. A prova do aumento deste interesse, durante as décadas, é perceptível no aumento de estudos e pesquisas sobre o tema, na pressão exercida pelos eleitores sobre os legisladores e nas atividades organizadas por grupos de lobby como o *Hunger Project* (HOPKINS, 1992).

Hopkins (1992) também atenta para o papel que a comunidade epistêmica – formada por especialistas em desenvolvimento econômico, economistas agrícolas e administradores de assistência alimentar – exerceu no processo de mudança de opinião dos *policymakers* e do público em geral no que concerne usar a ajuda alimentar como mecanismo de desenvolvimento econômico orientado e como ferramenta para resolver problemas relacionados à segurança alimentar, em vez, apenas, de servir como remédio para causas emergenciais nos países receptores ou eliminação de excedentes agrícolas nos países doadores.

Outros fatores, ao longo do tempo, foram impactantes no que diz respeito à constituição do regime de ajuda alimentar internacional, dentre os quais convém destacar dois principais: a *Food Aid Convention* (FAC) e a finalização da Rodada do Uruguai no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês) (Shaw, 2001). A criação dessas duas instituições, juntamente com o PMA (que será tratado no próximo tópico), representa o terceiro fator que, segundo Hopkins (1992), contribuiu na mudança dos primeiros princípios do regime internacional de ajuda alimentar: a institucionalização da assistência alimentar.

A FAC originou-se a partir do *International Grains Agreement* (IGA) de 1967, negociado no âmbito do GATT, durante a Rodada Kennedy, como reflexo de uma série de

discussões em caráter multilateral referentes à ajuda alimentar internacional. O acordo estabelecia uma meta de 4,5 milhões de toneladas ao ano de fornecimento de grãos para países em desenvolvimento. Embora os doadores fossem livres em estabelecer a forma de distribuição da ajuda, a FAC encorajava o uso multilateral na canalização de parcela dessas doações (FAC, 2010).

Em 1980, a FAC foi reformulada, levando-se em consideração o cenário de queda mundial dos estoques de grãos e, consequente a isso, a preocupação para com o fornecimento de ajuda alimentar internacional. Com o objetivo de ajudar na meta estabelecida pela Conferência Mundial de Alimentos da ONU de 1974, que almejava o fornecimento de 10 milhões de toneladas anuais, a FAC de 1980 estabeleceu uma meta própria de fornecimento anual de 7,6 milhões de toneladas (FAC, 2010).

A FAC foi renovada em 1986 e em 1995 com algumas poucas alterações. Em 1997 ela foi aberta à renegociação, culminando na Convenção de 1999, que teve algumas importantes alterações. O documento estabelecia uma ligação com a Organização Mundial de Comércio (OMC) na medida em que esclarecia que os países doadores deveriam dar prioridade aos países menos desenvolvidos e de baixa e média renda, listados na *Net Food-Importing Developing Countries* (NFIDCs) da organização. O documento estabelecia também que a ajuda alimentar deveria ser usada para promover o desenvolvimento agrícola local, fortalecer os mercados regionais e locais e melhorar a segurança alimentar. Isso demonstrou uma maior preocupação com o desenvolvimento, resultado da mudança dos princípios do regime de ajuda alimentar ao longo do tempo (FAC, 2010).

Em 2004 foi realizada uma renegociação da FAC de 1999 a fim de reforçar sua capacidade em atender as necessidades de ajuda alimentar de maneira mais adequada. No entanto, o Comitê concluiu que seria necessário esperar os resultados sobre questões de ajuda alimentar da Rodada de Doha. Por esse motivo, os membros concordaram em estender a Convenção. No entanto, durante a 106ª sessão dos membros do *Food Aid Committee*, órgão que administrava o FAC, foi concordado em não estender a Convenção, expirando-se em junho de 2012. Em seu lugar, foi ratificada a *Food Assistance Convention* (FAC2), que passou a vigorar desde o dia primeiro de janeiro de 2013 (FAC, 2010).

A FAC2 amplia os objetivos das Convenções anteriores e inclui agora todas as formas de assistência alimentar que irão proteger e melhorar o acesso aos alimentos para os mais necessitados. Com relação à sua organização, a FAC2 funciona sob a existência do *Food Assistance Committee*, que abrange todas as Partes signatárias do documento. As

funções desta comissão estão expostas no artigo VII da Convenção e, dentre as suas várias competências, estão a de aprovar regras e executar funções que são necessárias para o alcance dos objetivos propostos pelo acordo. Além disso, promover fóruns de discussões entre os signatários com relação às questões sobre assistência alimentar, a fim de mobilizar compromissos para atender as necessidades alimentares e nutricionais dos países receptores de ajuda (FAC2, 2012).

A FAC2 é importante para o regime de ajuda alimentar, assim como para a promoção da multilateralização, à medida que estabelece fóruns de discussões entre os países signatários e, mais do que isso, estabelece coesão com as normas sobre ajuda alimentar da OMC, como previsto no preâmbulo do documento (FAC2, 2012). A instituição também se esforça em manter um diálogo com o PMA: em junho de 2013, a FAC2 realizou uma apresentação sobre seus objetivos e metas em Assembleia do PMA.

A finalização da Rodada do Uruguai, em 1994, vinculada à ratificação da Ata Final e a criação da OMC, propiciaram a criação de um regime de ajuda alimentar dentro de uma economia global de liberalização comercial. Os signatários da chamada *Final Act* reconheceram que o programa da liberalização do comércio agrícola poderia acarretar danos aos países menos desenvolvidos (principalmente àqueles que necessitavam da importação de comida), referente à disponibilidade do abastecimento adequado de alimentos básicos a partir de fontes externas em termos e condições razoáveis. Por este motivo, as Partes acordaram em estabelecer meios adequados a fim de garantir que a implementação dos resultados da Rodada do Uruguai com relação ao comércio e a agricultura não afetasse a ajuda alimentar necessária para os países em desenvolvimento (GATT SECRETARIAT, 1994 apud SHAW, 2001). O Acordo sobre Agricultura destaca algumas diretrizes que deveriam caracterizar a ajuda alimentar dos países signatários. Dentre elas estão a de que a ajuda não deveria estar ligada às exportações comerciais (de forma direta ou indireta) de produtos agrícolas aos países beneficiários, que as operações deveriam ser realizadas levando-se em consideração o documento *Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations* da FAO e que a ajuda deveria ser feita - sempre que possível - em caráter de concessão ou em situações não menos favoráveis do que as previstas pela FAC de 1986 (OMC, 1995).

Em 2002, com o início da Rodada de Doha no âmbito da OMC já no final de 2001, as negociações comerciais passaram a se mostrar como um suporte para a aplicação de mudanças nos programas de ajuda alimentar até então vigentes. Isso porque, segundo a

Organização, regras mais severas deveriam ser estabelecidas com o intuito de fazer com que a ajuda alimentar não causasse distorções no comércio agrícola. A OMC chegou a caracterizar a ajuda alimentar como um subsídio à exportação (KRIPKE, 2009).

Clapp (2012) aponta que, levando-se em consideração a criação da OMC, as discussões sobre a ajuda alimentar entrelaçaram-se com os debates a respeito da liberalização do comércio agrícola, um contexto novo de abordagem para a ajuda alimentar. Os debates têm se concentrado na forma como são feitos os programas de ajuda alimentar e têm levantado divergências entre doadores e receptores. A politização da ajuda alimentar neste contexto fez com que ela passasse a ser usada como barganha (moeda de troca) em relação a demais discussões sobre liberalização comercial.

Contudo, e no geral, a criação da OMC e, principalmente, a formação de diretrizes no âmbito da organização com relação à ajuda alimentar – principalmente coesas com princípios da FAO e da FAC – ajudou a gerar maior coerência no regime de ajuda alimentar e, mais do que isso, contribuiu para uma maior institucionalização da política de ajuda alimentar internacional. Além do mais, a organização serviria, a partir de então, como um espaço para discussão sobre políticas de ajuda alimentar em nível e com caráter de aplicação mais global.

Este processo de crescente institucionalização dos princípios da ajuda alimentar se deu tendo em vista o número progressivo de Estados envolvidos com este tipo de política internacional e a consequente preocupação em se realizar negociações nacionais e internacionais para evitar resultados mutuamente desvantajosos. Em outras palavras, os Estados se viam cada vez mais interdependentes quanto à questão da ajuda alimentar, e as negociações dentro de instituições internacionais sob um aspecto multilateral se mostravam necessárias (HOPKINS, 1992).

### **1.3.O PMA como efeito de uma maior importância dada à ajuda alimentar multilateral**

A criação do PMA representa um processo importante referente à institucionalização da ajuda alimentar internacional. Nela podemos ver o intuito de multilateralizar a ajuda, no sentido de divisão de custos e tarefas. Este processo, como veremos no capítulo a seguir, foi liderado pelos EUA.

A resolução 1496 (XV) de 27 de outubro de 1960 (Assembleia Geral da ONU), intitulada “*Provision of food surpluses to food-deficient peoples through the United Nations system*”, foi o primeiro passo para a formação do PMA e o fortalecimento da ajuda alimentar multilateral<sup>3</sup> (KONANDREAS, 2005). O texto expõe a preocupação por parte da ONU em usar excedentes de alimentos para amenizar a fome de povos com deficiência alimentar através de um sistema próprio; expandindo, desta forma, o programa de utilização de excedentes alimentares da FAO. A resolução também reconhecia que:

the ultimate solution to the problem of hunger lies in an effective acceleration of economic development allowing the under-developed countries to increase their food production and enabling them to purchase more food through normal channels of international trade (ONU, 1960, n.p.).

Vê-se então, desde já, a preocupação em se usar a ajuda alimentar como ferramenta provedora do desenvolvimento nos países receptores; consequência da mudança de pensamento sobre o papel desse tipo de ajuda internacional.

O Diretor Geral da FAO na época, Binay Ranjan Sen, foi convidado para fazer um estudo sobre como poderia ser feita a criação de um sistema multilateral que utilizasse excedentes agrícolas como ajuda alimentar internacional voltada para casos emergenciais, mas que também fosse utilizado na promoção de programas para o desenvolvimento econômico e social nos países receptores (SHAW, 2001; FAO, 1961).

O relatório da 11ª Sessão da Conferência da FAO, realizada em novembro de 1961, avaliando a situação e perspectivas mundiais sobre os alimentos e a agricultura, apontava a preocupação para com o abrandamento da expansão agrícola mundial em 1960-61, causado principalmente pelo clima desfavorável. Esclarecia também a probabilidade de que esta situação perdurasse para a safra de 1961-62 (FAO, 1961).

O texto também apontava para o fato de que, embora o recuo da produção de alimentos se mostrasse de caráter temporário, expunha, no entanto, o débil equilíbrio entre população e oferta de alimentos. O crescimento populacional, principalmente em países menos desenvolvidos, era maior do que o estimado. Com relação à produção agrícola per capita, o relatório assinalava que, nos países desenvolvidos, era perceptível a melhora referente ao período anterior à Segunda Guerra. Nos países em desenvolvimento, no entanto,

---

<sup>3</sup> Para entender melhor o processo de criação do PMA, ver capítulo dois.

a produção de alimentos per capita (principalmente em países africanos) parecia ter caído abaixo do nível anterior à guerra; e em países da América Latina, a produção per capita havia diminuído durante 1960-61 (FAO, 1961).

O relatório também esclarecia a preocupação da Conferência com a deterioração dos termos de troca de produtos agrícolas em relação a manufaturados, assim como as oscilações ocorridas nos preços agrícolas no mercado mundial. Considerava também que, em países menos desenvolvidos, a maior parte das divisas foi adquirida através da exportação agrícola (FAO, 1961). Ademais, o relatório destacava também o bom desenvolvimento da agricultura, e atentava para a necessidade de um planejamento cuidadoso, a fim de integrar a agricultura ao desenvolvimento econômico nos países menos desenvolvidos (FAO, 1961).

O texto também destacava o fato de que países desenvolvidos tinham ajustado suas políticas agrícolas a fim de evitar a acumulação de excedentes agrícolas, como o Japão e o Canadá (FAO, 1961). Com relação a este ponto, o princípio de que a ajuda alimentar deveria ser fornecida a partir dos estoques de excedentes do país doador se mostrava insatisfatória, uma vez que os países desenvolvidos tendiam a trilhar pelo caminho da redução destes excedentes.

Os problemas apresentados pelo relatório requeriam, então, a criação de um mecanismo multilateral que pudesse lidar de maneira coordenada com a questão dos excedentes agrícolas nos países desenvolvidos e com a deficiência alimentar nos países em desenvolvimento, a fim de proporcionar resultados mutuamente vantajosos e minimizar consequências danosas. O plano para isso, como veremos no próximo capítulo, foi apresentado à comunidade internacional por George McGovern, diretor do programa estadunidense Alimentos para Paz, da administração Kennedy. Um dos pontos básicos abordados no documento *Principles of Surplus Disposal*, uma das bases das atividades do PMA, coloca que “*disposal of excess stocks of agricultural products should be done in an orderly manner to avoid sharp falls in prices on world markets*” (que poderia ser ocasionado pelo aumento da razão oferta/demanda) (SHAW, 2001, p.21).

A Resolução 1/61 (XI) de 24 de novembro de 1961 (Conferência da FAO), sobre a utilização de excedentes de alimentos pelo PMA, enfatizava que a administração deveria dar atenção ao uso multilateral dos alimentos como uma ajuda voltada para o desenvolvimento econômico e social (FAO, 1961). A Resolução 1714 (XVI) de 19 de dezembro de 1961 (Assembleia Geral da ONU) reitera o uso no âmbito multilateral de excedentes alimentares

com o propósito de contribuir para o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos e atenta para o estudo de programas que contribuíssem para isso (ONU, 1961).

Ambas as resoluções supracitadas apresentam os preceitos que criaram, em 1961, o PMA como um programa experimental para o prazo de três anos (FAO, 1981). Como apontado por Shaw (2001, p.37, grifo meu), o objetivo geral do Programa era “*explore as widely as possible the ways in which a **multilateral organization** could use food effectively as a resource to promote development as well as to respond rapidly to emergency needs*”.

Durante o final do período experimental da agência (1963-1965), houve uma preocupação quanto ao futuro da instituição, principalmente no que concernia em promover, de forma eficaz, o seu caráter multilateral de combate à fome (Shaw, 2001). Ao final do período, a Assembleia Geral da ONU promulgou a Resolução 2095 (XX) de 20 de dezembro de 1965, que garantia a continuidade do PMA, considerando que a “*multilateral food aid is found feasible and desirable*”. O texto da resolução também indicava, com satisfação, a contribuição feita por membros tanto da ONU quanto da FAO para o programa, assim como a cooperação dos países receptores na implementação de projetos de desenvolvimento. Também esclarecia que “*for the first time food aid is being utilized for development in a multilateral framework*” (ONU, 1965a).

A Resolução 2096 (XX) de 20 de dezembro de 1965 (Assembleia Geral da ONU), considerando a continuidade do problema da fome, assim como o prosseguimento da redução de excedentes alimentares em contraposição ao aumento da necessidade de ajuda alimentar, esclarecia que a cooperação internacional se tornara fator indispensável. O texto também pedia que o Secretário Geral da ONU e o Diretor Geral da FAO, juntamente com outros organismos e programas internacionais interessados, examinassem alternativas de ações multilaterais a fim de combater a fome de forma eficaz (ONU, 1965b).

A preocupação com o multilateralismo sempre esteve presente no PMA. Atualmente estão presentes, em tese, as mesmas ideias sobre cooperação para o desenvolvimento, formuladas desde a sua criação. O Estatuto de Regulamento Geral da instituição reitera a prestação da ajuda alimentar multilateral como uma das suas políticas de ação (WFP, 2010).

Levando-se em consideração que o PMA foi criado tendo como base a preocupação com seu caráter multilateral, o próximo capítulo tratará mais especificamente sobre como se deu a criação da instituição, porque os Estados prezavam por uma instituição de caráter multilateral e o papel exercido pelos EUA durante este processo.



## **2. A CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PMA E A INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA**

A independência é uma característica importante para as OI. Para o PMA, como instituição de cooperação multilateral, a independência seria um fator importante para facilitar ações e intervenções por parte da Organização, desenvolver políticas em concordância maior com seus principais objetivos, alocar e administrar os recursos e aumentar a eficiência e capacidade de resposta ao problema da fome, facilitando, assim, a cooperação em âmbito multilateral.

A partir de sua criação como programa provisório, no entanto, o PMA esteve fortemente subordinado ao conjunto ONU/FAO. Este segundo capítulo irá explanar o processo de independência da instituição frente a estas duas organizações. Além disso, apontará o apoio norte-americano dado a este processo.

Mais do que isso, o capítulo já começará a abordar a problemática da queda de recursos doados ao PMA a partir dos anos 1990 e o crescimento da ajuda emergencial frente à ajuda em prol do desenvolvimento, assim como as causas que levaram a isto. Esta discussão será finalizada no quarto capítulo do trabalho, com um foco maior nas mudanças ocorridas durante os anos 1990 e 2000.

Por fim, é apresentada também a organização atual do PMA bem como os seus objetivos, a fim de entender melhor o resultado dessas mudanças ao longo do tempo.

### **2.1. Programa Mundial de Alimentos: criação e relação de submissão e dependência em relação ao conjunto ONU/FAO**

O Programa Mundial de Alimentos é, atualmente, uma das mais importantes agências dentro da competência das Nações Unidas. No entanto, o cenário de sua instituição era bastante divergente de sua atual situação.

Pode-se dizer que a criação do PMA está ligada aos problemas de escassez de alimentos no cenário pós Segunda Guerra Mundial, como dito no capítulo 1. A princípio, em maio de 1946, a FAO criou o *International Emergency Food Council*, que se estenderia até dezembro de 1947, e objetivava garantir fornecimento de alimentos em curto prazo, levando-se em consideração os problemas alimentares urgentes durante a época, ocasionados

principalmente pelos efeitos da guerra (FAO, 1947). Com a situação amenizada, o Conselho foi transformado em *International Emergency Food Committee*. Que acabou sendo abolido em junho de 1949 (FAO, 1949).

Com o reestabelecimento de áreas atingidas pela guerra, entretanto, começaram a surgir excedentes alimentares nos países do Norte, sobretudo nos Estados Unidos e Canadá. Por este motivo, e para lidar com este problema, a FAO estabeleceu, ainda em 1949, o *Committee on Commodity Problems* (CCP). Com o aumento dos excedentes numa proporção considerável, o CCP criou o *Sub-Committee on Surplus Disposal* – mais tarde rebatizado como *Consultative Sub Committee on Surplus Disposal* (CSSD), que foi responsável por elaborar os *Principles on Surplus Disposal*, como mencionado no capítulo anterior. Tais Princípios tiveram influência significativa na criação do PMA (FAO, 1981). O CSSD também serviu para lidar com as queixas dos exportadores de grãos, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a respeito da prática de dumping pelos EUA sob a forma de ajuda alimentar (RUTTAN, 1993).

O cenário se tornou mais favorável para à criação do PMA durante a década de 1960. Naquela época, em meio aos processos de descolonização, a preocupação da ONU em relação aos países em desenvolvimento aumentou, inclusive porque os novos países passaram a ter voz dentro da própria Organização. Os anos 1960 foram chamados de Década de Desenvolvimento das Nações Unidas (SHAW, 2001). Outro motivo importante para isso era a Guerra Fria, em que as potências capitalistas, principalmente os Estados Unidos, buscavam amenizar condições de pobreza com o fito de tornar menos sedutora a opção dos países periféricos pelo socialismo.

Dois eventos foram importantes para canalizar a utilização de excedentes com fins desenvolvimentistas. Em 1960, a Assembleia Geral da ONU aprova a resolução 1496 (XV) que aborda o uso de excedentes alimentares em prol das pessoas com deficiências alimentares através do Sistema das Nações Unidas. O Diretor Geral da FAO, estando incumbido de realizar um estudo sobre a viabilidade desta política, convocou uma Comissão Consultiva Intergovernamental (CCI) para ajudá-lo no estudo. O relatório final intitulado *“Development Through Food: A Strategy for Surplus Utilization”* foi publicado em 1961 (FAO, 1981).

Após o relatório receber parecer favorável do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, sigla em inglês), o Diretor Geral da FAO e o Secretário Geral da ONU foram solicitados para estudar os detalhes da criação de um programa capaz de usar

excedentes alimentares com fins desenvolvimentistas. O grupo incumbido de trabalhar nesta questão se reuniu na sede da FAO em 1961 e produziu a chamada “*Proposal Regarding Procedures and Arrangements for Multilateral Utilization of Surplus Food*”, que foi, posteriormente, aprovada pela Conferência da FAO e Assembleia Geral da ONU e serviu como base para a elaboração das duas resoluções que criaram o PMA (FAO, 1981).

O PMA foi criado sob supervisão da ONU e da FAO. Foi estabelecido o *Intergovernmental Committee* (IGC) composto por 20 nações cujos membros eram escolhidos pelo Conselho da FAO e pelo ECOSOC.

O PMA nasce como uma entidade sem autossuficiência. Foi criado como uma base experimental de três anos pelas resoluções 1/61 da Conferência da FAO (aprovada em 24 de novembro de 1961) e 1714 da Assembleia Geral da ONU (aprovada em 19 de dezembro de 1961). No entanto, devido aos bons resultados apresentados pela instituição quanto à “atuação multilateral”, a Assembleia Geral da ONU e a Conferência da FAO, acabaram aprovando sua continuação, respectivamente, através das resoluções 2095 (XX) (aprovada em 20 de dezembro de 1965) e 4/65 (aprovada em seis de dezembro de 1965) (FAO, 1981).

Após a aprovação da continuidade da instituição, não houve uma revisão dos seus princípios e regulamentos, o que seria causa de divergências ao longo dos anos entre o PMA e suas duas organizações mães, à medida em que o Programa crescia em grau de importância. Os objetivos limitados que inicialmente a instituição possuía iriam, no decorrer do seu crescimento, limitar sua capacidade de resposta e atuação (CHARLTON, 1992).

Como Charlton (1992) aborda, a agência intuía servir como um programa operacional de ajuda alimentar, como suporte para emergências ou como um fator contribuinte em projetos de desenvolvimento social e econômico. Durante sua primeira década, o PMA foi um ator marginal no que diz respeito à ajuda alimentar global, sendo responsável apenas por 4% de toda assistência alimentar. Mais do que isso, sua atuação não deveria entrar em confronto com projetos bilaterais na área. Os Estados Unidos eram, de longe, o maior fornecedor de ajuda alimentar bilateral. O caráter vulnerável do PMA também era exposto quanto à maneira de adquirir recursos. A instituição se sustentava através de doações que deveriam ser feitas de maneira voluntária, de acordo com um comprometimento bianual acordado em conferência (CHARLTON, 1992; SHAW, 2001).

Quanto a sua estrutura organizacional inicial, o PMA se encontrava completamente submisso ao conjunto ONU/FAO. Desde a sua criação, a instituição foi obrigada a apresentar, anualmente, os progressos alcançados no desenvolvimento, nas operações e

administração ao ECOSOC e ao Conselho da FAO. O Diretor Executivo<sup>4</sup> seria nomeado pelo Secretário Geral da ONU e pelo Diretor Geral da FAO, após consulta com o IGC. Os altos funcionários eram escolhidos pelo Diretor Executivo em acordo com o Secretário Geral e o Diretor Geral (SHAW, 2001).

Com relação às suas finanças, estas eram confiadas ao Diretor Geral da FAO. As contribuições dadas à instituição eram creditadas num fundo intitulado *World Food Programme Fund*, que custeavam as despesas com operações e administração (SHAW, 2001).

O PMA também dependia de serviços técnicos, administrativos e financeiros de outras organizações baseando-se no reembolso, isto é, no pagamento, em momento posterior, do valor desses serviços a estas instituições. Isso impedia que a instituição desenvolvesse seus próprios serviços e, portanto, uma capacidade técnica própria para melhor administrar questões de sua competência. Era também requerido ao PMA todo esforço possível para manter custos mínimos com um alto grau de eficiência. O corpo de funcionários da agência era mantido num nível baixo e eram acompanhados de perto. A instituição também não possuía sede própria; ficava alojada no prédio da FAO (e passaria a dispor deste privilégio apenas em 1991) (SHAW, 2001).

Contudo, levando-se em consideração as consequências das crises alimentares das décadas de 1970 e 1980, assim como as análises e recomendações feitas durante a Conferência de Roma sobre Alimentos em 1974, mudanças foram promovidas. Uma das modificações foi – atendendo à indicação da referida Conferência – a reconstituição do IGC, que passou a se chamar *Committee on Food Aid Policies and Programmes* (CFA), sendo então composto por 30 membros eleitos pelo Conselho da FAO e pela ECOSOC. A reconstituição teria como fim garantir a coordenação de programas de ajuda alimentar em âmbito multilateral, bilateral e não governamental em curto e longo alcance, conforme a resolução 3404 (XX) da Assembleia Geral da ONU (28 de novembro de 1975) (ONU, 1975; ROTHSCILD, 1976; CLAPP, 2012).

No que toca ao PMA, como abordado por Charlton (1992), o Programa ganhou novas responsabilidades para coordenar a ajuda alimentar global e para servir, através do CFA,

---

<sup>4</sup> O Diretor Executivo é o administrador principal do PMA. Para saber sobre a organização institucional do Programa ver Apêndice B.

como um fórum de desenvolvimento de políticas de ajuda alimentar internacional. A resolução supracitada deixa isso claro quando argumenta que:

in addition to discharging the functions hitherto exercised by the Intergovernmental Committee, the Committee on Food Aid Policies and Programmes shall help to evolve and coordinate short-term and longer-term food aid policies recommended by the World Food Conference (ONU, 1975, p. 49).

Algumas das funções adicionais elencadas pela resolução consistem em: prover orientação geral sobre política, administração e operação do PMA; prover um fórum de consulta intergovernamental a respeito de programas nacionais e internacionais de ajuda alimentar; rever periodicamente as necessidades e disponibilidades de ajuda alimentar; fazer recomendações a governos a respeito de políticas de ajuda alimentar, entre outras (ONU, 1975).

Em resposta ao apelo feito pela Conferência de Roma sobre Alimentos, no que concerne a aumentar o nível de ajuda alimentar internacional e a atenção aos períodos de escassez e fome, as contribuições feitas ao PMA aumentaram de forma significativa. Os gastos com projetos de desenvolvimento aumentaram de US\$ 129 milhões em 1971 para US\$ 621 milhões em 1987. As operações de emergência aumentaram de US\$ 14,8 milhões para US\$ 271,3 milhões durante o mesmo período. Enquanto que na primeira década, como citado anteriormente, o PMA era responsável apenas por 4% de toda a ajuda alimentar global, em 1987 a instituição transferia 25%. Tais resultados aumentaram o tamanho e alcance da agência e a constituíram como ator central no regime internacional de ajuda alimentar (CHARLTON, 1992).

Embora fosse uma mudança significativa para a instituição, contudo, Shaw (2001) aborda que o PMA poderia ter se aproveitado da oportunidade para reivindicar maior grau de autodeterminação e adquirir um nível mais alto de independência. Assim como na época do final do período experimental da instituição, a ocasião em que o CFA foi implantado poderia servir como uma oportunidade para se discutir as complexidades do PMA – em contraposição a sua constituição original – e introduzir mudanças de caráter evolutivo. Charlton (1992) argumenta que, tendo em vista a pequena amplitude da instituição no seu início, não havia preocupação, por parte desta, com respeito à relação com outras organizações internacionais, de maneira que o PMA ficou por isso mais dependente da FAO.

## 2.2.A influência norte-americana na criação do PMA

Os EUA assumiram papel muito importante no que diz respeito à criação do PMA como instituição multilateral, de modo que ela está intrinsecamente ligada aos esforços e interesses estadunidenses sobre o tema.

Ruttan (1993) aponta que o interesse norte-americano pela ajuda alimentar multilateral começa a partir da metade dos anos 1950 com a criação do *Subcommittee on Surplus Disposal* (principalmente devido às reclamações de dumping, como apontado no primeiro tópico deste capítulo).

Um interesse maior pela multilateralização da ajuda alimentar se dá, no entanto, durante a campanha de Richard M. Nixon (na época vice-presidente de Dwight D. Eisenhower) para a presidência em 1960. O candidato republicano foi responsável pelo primeiro documento público norte-americano que continha uma proposta de criação de um sistema de ajuda alimentar multilateral baseado na distribuição de excedentes de alimentos (RUTTAN, 1993; SHAW, 2001).

Nixon argumentava que o apoio à criação desse sistema contribuiria para a projeção de uma imagem positiva dos EUA. Mais do que isso, não estaria vulnerável às críticas feitas à ajuda alimentar unilateral norte-americana, uma vez que seria administrada pela ONU (SHAW, 2001)<sup>5</sup>. Como abordado no capítulo 1, a relativa independência e neutralidade das OI podem permitir um maior grau de aceitabilidade de atividades que, se realizadas de modo unilateral, seriam consideradas inaceitáveis (ABBOTT E SNIDAL, 1998).

O presidente Eisenhower, em 1960, seguindo a proposta feita por Nixon, sugere que um estudo fosse feito no âmbito da ONU sobre a possibilidade de criação de um mecanismo de assistência alimentar internacional (RUTTAN, 1993; SHAW, 2001). Essa solicitação dá impulso às atividades realizadas no âmbito da Assembleia Geral, naquele ano, como descrito no item 1.3.

Em 1961, já durante a administração Kennedy, cabe salientar a importância de George McGovern, diretor do gabinete do programa Alimentos para a Paz do Escritório Executivo do presidente. McGovern representou a delegação norte-americana na avaliação do estudo feito pela FAO (RUTTAN, 1993; SHAW, 2001). Em abril daquele ano, McGovern apresentou uma proposta ao CCI sobre a criação de um mecanismo multilateral de ajuda

---

<sup>5</sup> Sobre as críticas feitas ao sistema de assistência alimentar norte-americano, ver o capítulo três.

alimentar. O norte-americano defendia que a FAO deveria exercer um papel mais amplo com relação ao desenvolvimento, execução e distribuição multilateral de alimentos. Ele enxergava também que a criação de uma instituição deste tipo não prejudicaria o programa Alimentos para a Paz, uma vez que as necessidades alimentares do mundo eram grandes o suficiente para suportar ambas as iniciativas. O documento também esclarecia que os EUA eram favoráveis a uma abordagem multilateral para o uso de commodities agrícolas como um complemento aos arranjos bilaterais (SHAW, 2001).

Como proposta concreta, o documento apresentado por McGovern à CCI propunha um programa inicial com o prazo de três anos e com orçamento de US\$ 100 milhões em mercadoria ou dinheiro, estando os EUA dispostos a contribuir com US\$ 40 milhões em commodities. O objetivo inicial do programa seria o de satisfazer as necessidades de emergência (ajuda emergencial). Deveria também dar apoio a projetos pilotos de alimentação escolar e trabalho intensivo, no intuito de ganhar experiência de campo com estas modalidades (SHAW, 2001).

Tendo como base o documento apresentado por McGovern, o conceito de multilateralismo era apresentado num sentido simples do termo, isto é, “*the practice of coordinating national policies in groups of three or more states*” (KEOHANE, 1990, p. 731), uma vez que limitava o caráter multilateral do programa às contribuições dos países membros (SHAW, 2001).

Shaw (2001) argumenta que a proposta apresentada por McGovern estava de acordo com os múltiplos interesses norte-americanos sobre a política de ajuda alimentar (ver capítulo 3). O autor também destaca que o documento era um aviso de que os EUA não estavam preparados para lidar com a assistência alimentar internacional sozinhos. Era, portanto, necessária a repartição de encargos tanto políticos quanto financeiros. A proposta apresentada por McGovern foi aceita pelo CCI e incorporada, posteriormente, nas resoluções que resultaram na criação do PMA.

### **2.3.O processo de tomada de independência do PMA com relação à FAO**

Como Shaw (2001) aborda, a constituição inicial do PMA pôde ter sido considerada apropriada levando-se em consideração o período experimental da instituição e o futuro incerto que a cercava. O programa foi criado tendo como base uma estrutura que poderia ser facilmente desfeita caso o experimento inicial não mostrasse resultados favoráveis. No

entanto, como visto anteriormente, o PMA cresceu ao longo dos anos e, por esta razão, sua constituição inicial tornou-se um empecilho e um impedimento a sua evolução operacional.

Essa relação de subordinação entraria em crise a partir dos anos 1980, quando a dependência dos recursos da FAO começou a se mostrar como um obstáculo ao crescimento do PMA. A instituição já ultrapassava a FAO em termos de gastos. O Programa passou a responder por um quarto da ajuda alimentar global e 2% do total de projetos de assistência ao desenvolvimento. Consolidou-se também como a maior fonte de assistência multilateral depois do Banco Mundial, sendo responsável por um terço dos recursos transferidos através da ONU (CHARLTON, 1992). Em consequência do crescimento do PMA, Charlton (1992) aponta que a relação estreita que o Programa mantinha com a FAO, assim como a alta parcela de poder que o Diretor Geral desta possuía sobre aquele, tornou-se um tanto controversa.

Após anos de desavenças e de negociações, consegue-se enfim revisar o Regulamento Geral do PMA. Entre as mudanças propostas estão: deslocamentos das responsabilidades do Fundo Fiduciário do Diretor Geral da FAO para o Diretor Executivo do PMA, completa responsabilidade dada ao CFA para direção e supervisão de todos os aspectos do Programa (política de ajuda alimentar, fundos e finanças, operações, etc), transferência de autoridade para aprovar ajuda alimentar emergencial para o Diretor Executivo do PMA, expansão dos membros do CFA de 30 para 42 (com onze desses novos reservados para países em desenvolvimento).

Essas recomendações foram aprovadas numa sessão do CFA em 1991, e mesmo com a reprovação do Diretor Geral da FAO, as medidas foram aprovadas pelo Conselho da mesma organização, pelo ECOSOC e pela Assembleia Geral da ONU ainda naquele ano, com planos de serem implantadas já no ano seguinte (Charlton, 1992). Vale lembrar que no mesmo ano o PMA ganha sede própria (SHAW, 2001).

Como esclarece Charlton (1992), essas mudanças garantiram um aumento de autoridade para o Diretor Executivo do PMA para administrar a instituição como uma agência autônoma dentro do Sistema das Nações Unidas, que agora podia cuidar de suas próprias questões administrativas e financeiras.

Durante este processo, os EUA estiveram favoráveis a uma maior independência do PMA com relação à FAO, isto porque, tendo em vista que o Programa possuía um caráter mais de coordenação do que de execução das medidas adotadas, os EUA poderiam ter maior liberdade em implementar medidas próprias sob a égide da instituição sem o entrave da participação da FAO, garantindo, assim, não só a legitimidade das ações adotadas, mas



também a redução de gastos com ajuda alimentar internacional (RUTTAN, 1993). No entanto, como se mostraria mais tarde, essa maior independência adquirida pelo PMA se tornaria uma faca de dois gumes para os interesses norte-americanos. Se por um lado o distanciamento da FAO poderia garantir maior autonomia de ação ao Programa e, conseqüentemente, aos EUA; por outro lado, houve o aumento da participação de países em desenvolvimento na instituição, os quais, de certa forma, se mostraram contrários aos interesses norte-americanos com relação à ajuda alimentar. A participação de países periféricos no Conselho do Programa contribuiria para que esta pudesse vincular de forma maior suas políticas de assistência alimentar às necessidades dos receptores e não aos interesses dos doadores. Isso estaria em contradição às expectativas norte-americanas, voltadas a interesses próprios, conforme será discutido nos capítulos três e quatro.

A tomada de uma maior independência por parte do PMA é importante para sua constituição como instituição internacional multilateral. Por não estar tão subordinado às decisões políticas da FAO, o PMA pôde adotar medidas mais especificamente voltadas ao combate à fome, sem estarem vinculadas, de forma acentuada, com as discussões sobre agricultura (que é a principal competência da FAO e que muitas vezes pode se mostrar como um empecilho aos aspectos humanitários e desenvolvimentistas da ajuda alimentar internacional, de maneira similar ao que ocorre na política interna norte-americana). Mais do que isso, a independência poderia aumentar a eficiência e legitimidade da instituição.

Após a reforma do início dos anos 1990, uma norte-americana, Catherine Bertini, assume a diretoria da instituição. Sob sua liderança, esclarece Shaw (2001, p. 224), *“the remainder of the 1990s were to witness other forces from both within and outside WFP which were to result in a re-examination of almost every aspect of WFP’s work”*. Infelizmente, a literatura encontrada não aborda detalhadamente a gestão de Bertini, o que seria da maior importância, dado o seu histórico. Antes de se tornar Diretora Executiva do PMA, cargo exercido por dois mandatos de 5 anos em sequência, Bertini trabalhou nos Departamentos de Saúde e de Agricultura, com funções ligadas à segurança alimentar. No USDA, foi responsável pela administração de todos programas de assistência alimentar.

## **2.4.As transformações do PMA durante a década de 1990 e os tipos de ajuda alimentar**

A década de 1990 testemunhou mudanças profundas no cenário do PMA, levando até mesmo a um reexame das atividades da instituição.

Em 1993, o CFA encabeçou uma revisão das políticas e estratégias do PMA, o que levou a uma nova formulação da missão da instituição. Foi a primeira reforma em 30 anos. Um projeto foi feito pelo secretariado PMA, posteriormente revisto e finalizado por um grupo de trabalho, e foi finalmente aprovado por unanimidade pelo CFA em dezembro de 1994 (SHAW, 2001).

Dois aspectos principais no conjunto de mudanças da década devem ser destacados. O primeiro é a queda súbita e precipitada de recursos. O segundo é a transferência da maior parte dos recursos, já reduzidos, da ajuda desenvolvimentista para a de caráter emergencial (CLAY, 2003; SHAW, 2001).

Vale salientar que, no âmbito do PMA, dois tipos de política de transação de ajuda alimentar são utilizados para fins desenvolvimentistas. Os tipos são chamados de “programa” e “projeto” de ajuda alimentar. O primeiro, segundo Clay e Stokke (2000, p. 25)

involves commodities provided directly to a recipient government or its agent for sales on local markets to generate local-currency counterpart funds (CPFs), usually under the control of the recipient government but with some form of agreement with the donor about their management and use.

Os programas de ajuda alimentar, de acordo com Pillai (2000), são, por natureza, hábeis em gerar impacto sobre a pobreza. Mais do que isso, o uso destes programas pode ser útil na redução de importações de alimentos. Isso acontece tendo em vista que, com o envio de commodities pelo país doador e a venda destas no país receptor, o último irá usar as divisas que antes empenhava na compra de comida para outras necessidades, como cobrir os déficits do balanço de pagamentos.

Os projetos de ajuda alimentar, por sua vez, são “*provided on a grant basis to targeted groups to support specific developmental activities*” (CLAY E STOKKE, 2000, p. 25). Segundo Pillai (2000), a credibilidade deste tipo de ajuda está no fato de que seu uso pode ser feito nas formas mais variadas, de acordo com necessidades específicas, podendo assim ser eficazmente orientado aos indivíduos mais necessitados. Proponentes deste tipo de ajuda argumentam que ela pode alcançar vários objetivos de desenvolvimento. Alguns exemplos de projetos deste tipo são a geração de empregos pagos em alimentos e os

programas alimentares desenvolvidos em escolas a fim de atrair crianças e adolescentes e incentivá-los a estudarem.

Fora do quadro de ajuda alimentar voltada ao desenvolvimento, o PMA também se empenha na ajuda emergencial de caráter humanitário. Esse é um terceiro tipo de auxílio alimentar. De acordo com Clay e Stokke (2000), ele consiste na entrega direta de alimentos para vítimas de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem. É desprovido de caráter desenvolvimentista uma vez que visa, apenas, a amenização da fome em curto prazo. Assim, este tipo de ajuda não pretende trazer benefícios econômicos e sociais em longo prazo, tendo em vista que não está embasado em nenhum projeto ou programa que causem impactos em ambas as áreas. Sua finalidade é amenizar a fome ocasionada por catástrofes.

Durante a metade da década de 1990, ocorre um declínio da ajuda alimentar voltada para o desenvolvimento e um aumento da ajuda emergencial. Várias mudanças nas políticas internas dos principais doadores do PMA - como os EUA e a União Europeia (UE) – impulsionaram esta mudança (CLAY, 2003).

Além deste desvio de foco do desenvolvimento para ajuda emergencial, Clay (2003) também constata uma tendência, já a partir do final da década de 1990, de gradual erosão do caráter multilateral do PMA percebida por causa do aumento da participação relativa dos EUA nos recursos da instituição, em detrimento de outros doadores importantes como a UE.

Ao contrário do que é apresentado por Clay (2003), Clapp (2012) argumenta que o caráter multilateral do PMA tem se fortalecido com a participação de novos países no que diz respeito à doação de recursos para a instituição. O cenário do PMA nos anos 1990 e 2000, assim como as problemáticas apresentadas, serão explanadas no capítulo quatro, que analisará o impacto da atuação dos EUA na cooperação multilateral do PMA, assim como as estimativas sobre a instituição para os próximos anos.

### **3. A POLÍTICA DE AJUDA ALIMENTAR INTERNACIONAL NORTE-AMERICANA E OS GRUPOS DE INTERESSES**

Para entender de que forma se dá a política internacional de ajuda alimentar norte-americana, é necessário pôr de lado a definição do Estado como sendo uma caixa preta, isto é, um ator unitário e racional (HUDSON E VORE, 1995). Isto porque, levando-se em consideração que o comportamento de um Estado no âmbito internacional pode impactar a sociedade no que diz respeito a custos e benefícios, grupos de interesses domésticos exercem influência no processo de formulação da política externa.

No caso norte-americano, uma gama de grupos de interesses, como comunidades epistêmicas, opinião pública e, principalmente, líderes empresariais de orientação internacional podem exercer forte influência na formulação da política externa. Estes atores formam grupos lobistas com a finalidade de pressionar a Casa Branca e as Casas Legislativas (JACOBS E PAGE, 2005; FORDHAM E MCKEOWN, 2003; DIVEN, 2006).

No cenário da política internacional de assistência alimentar norte-americana, três grupos principais atuam contra possíveis mudanças: o agronegócio, as empresas de transporte marítimo e as ONG de distribuição. Esses atores conseguem ganhos significativos com a política de assistência conforme se apresenta hoje. Por outro lado, há uma tentativa importante ao longo dos anos, por parte do Executivo, em produzir mudanças na política de assistência alimentar, tornando-a mais efetiva e menos custosa. Tanto George W. Bush, quanto Barack Obama buscaram reformá-la, o que sugere que o corte partidário não é um determinante deste intuito. As razões seriam, pelo que se pôde estudar, mais vinculadas à contenção do gasto orçamentário, à crítica epistêmica doméstica e internacional e à maior autonomia do Executivo, se comparado a certos legisladores, à pressão eleitoral dos grupos lobistas.

A discussão sobre o papel que esses grupos de interesses exercem na política de assistência alimentar norte-americana é de extrema importância para se entender sua dinâmica. Para tanto, este terceiro capítulo tratará de explicar a origem e o desenvolvimento desta política a fim de entender seus objetivos, as alterações e as propostas de mudança ao longo dos anos. Esta parte servirá como base para uma explicação posterior sobre como a inércia da política norte-americana de assistência alimentar prejudica a cooperação multilateral no âmbito do PMA.

### 3.1. Das origens da ajuda alimentar norte-americana à criação da PL 480

Em 2014 os programas regulares de ajuda alimentar dos EUA, que tiveram origem com a aprovação da PL 480, completarão 60 anos. O auxílio alimentar norte-americano ao exterior, contudo, possui antecedentes mais longínquos. Teve início em 1812, quando o Presidente James Madison enviou ajuda emergencial no valor de US\$ 50 mil para as vítimas de um terremoto na Venezuela. Em meados do mesmo século, a ajuda estadunidense também foi enviada para a Irlanda como resposta à fome da época. Já no século XX, mais especificamente nos anos 1920, o Presidente Herbert Hoover dispendeu programas de alimentação para a Rússia. Na Primeira e Segunda Guerras Mundiais, os esforços dos EUA se tornaram mais sistemáticos e relevantes ao fornecerem alívio à carestia da Europa (USAID, 2004; GEORGE, 1978; CLAPP, 2012; RUTTAN, 1993).

Desde o seu começo, a ajuda alimentar norte-americana foi alvo de discussões no que diz respeito às suas principais finalidades e com relação a sua efetividade. A ajuda à Venezuela, por exemplo, não representou, como aponta George (1978, p. 182), um ato de caridade, mas “um instrumento econômico a serviço de um objetivo político – no caso, o apoio para uma revolta (falhada) contra a Espanha”. Já durante a Primeira Guerra Mundial, enquanto que os europeus pegavam em armas, os Estados Unidos se preocupava com o aumento dos excedentes agrícolas. Por este motivo, durante o conflito, os EUA, ainda ausentes da guerra, despachavam alimentos tanto para o leste quanto para o oeste, mudando este cenário apenas quando se alinhou aos Aliados, tornando “difícil saber se foram os seus soldados ou o seu trigo que mais contribuíram para a vitória final” (Idem).

No período entre guerras, pouco tempo após a Primeira Guerra, os EUA trataram de iniciar programas de ajuda alimentar para os países vencidos que ainda possuíam reservas de ouro, pois ainda dispunham de cerca de 18 milhões de toneladas de excedentes de trigo. A ajuda se deu por meio de uma série de agências que, posteriormente, formariam a *American Relief Administration*, uma missão de ajuda norte-americana direcionada principalmente à Europa e à Rússia pós-revolução, e administrada por Herbet Hoover, futuro Presidente dos Estados Unidos (GEORGE, 1978; RUTTAN, 1993).

Em 1947 os EUA lançaram o famigerado Plano Marshall. Embora não tenha sido criado como um mecanismo de transferência de ajuda alimentar, o Plano dispendeu 29% (aproximadamente US\$ 4 bilhões) do total de US\$ 13,5 bilhões em forma de alimentos,

rações e fertilizantes entre 1948 e 1952, no intuito de reconstruir a agricultura europeia e integrá-la numa lógica de produção capitalista. Isso foi feito, mesmo com o custo de prejudicar as exportações agrícolas norte-americanas para o continente europeu – principalmente as de trigo (CLAPP, 2012; FRIEDMANN, 1982). Durante esse período, cabe lembrar também a aprovação do *Agricultural Act of 1949*, contendo a Seção 416, que passou a autorizar o secretário da agricultura a doar excedentes agrícolas em perigo de deterioração para organizações voluntárias privadas inscritas no *Advisory Committee* (RUTTAN, 1993).

Na primeira metade dos anos 1950 a Europa já praticamente havia sido reconstruída e o Plano Marshall mostrara efetividade, tornando o continente europeu novamente um sócio comercial para os EUA (GEORGE, 1978). Contudo, a pressão da acumulação de excedentes agrícolas, sobretudo de trigo, ainda continuava sendo um problema econômico para o país. Por esta razão, conciliando a necessidade de escoamento de excedentes, a ambição por abertura de comércio no exterior e a preocupação crescente referente à ajuda alimentar, os EUA, durante a administração do Presidente Dwight D. Eisenhower, aprovaram a chamada PL 480, ou *Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954* (mais tarde renomeado Programa Alimentos para a Paz) (FRIEDMANN, 1982; HOPKINS, 1984). De acordo com o Presidente Eisenhower, o propósito da lei era “*lay the basis for a permanent expansion of our exports of agricultural products with lasting benefits to ourselves and peoples of other lands*”, deixando claro a preocupação com a criação de mercado e escoamento de excedente agrícola – principalmente para o trigo norte-americano (USAID, 2004). Os dois primeiros anos do Programa espelham estas preocupações, pois o total de trigo exportado subiu em 45%, e as vendas, através da PL 480, aumentaram, em geral, de 27% para 42% (FRIEDMANN, 1982). O Presidente Eisenhower chegou a declarar, com extrema franqueza, que a pretensão da ajuda externa dos EUA, de modo geral, não seria servir como dádiva para outros países, mas sim cumprir interesses nacionais e particulares (PORTILLO, 1987).

A PL 480 foi, originalmente, dividida em três seções. A primeira, ou Título I, “regulamentava a venda de excedentes agrícolas a ‘nações amigas’ com déficits alimentares, a serem pagos na sua própria moeda” (GEORGE, 1978, p. 185). As vendas feitas através dessa via possibilitavam a criação de fundos nos países receptores para uso norte-americano, ou pelo próprio país beneficiado, desde que aprovado pelos EUA. O Título II previa ajuda emergencial para o combate à fome nos países amigos. E o Título III regulamentava a disponibilidade de bens alimentares para organizações voluntárias privadas norte-

americanas com a finalidade de serem distribuídos como programas de ajuda alimentar dentro dos Estados Unidos e no exterior. Também possibilitava a troca de alimentos por matérias-primas e bens não produzidos nos EUA (FRIEDMANN, 1982; PORTILLO, 1987; SHAW, 2001). De acordo com George (1978), essas trocas contribuíram, por exemplo, para a acumulação de minérios necessários para o programa norte-americano de energia atômica.

No final dos anos 1950, começou-se um sério esforço para reformar a PL 480. O Senador democrata Hubert H. Humphrey apresentou um relatório, em 1958, para o *Committee on Agriculture and Forestry of the United States Senate*, intitulado “*Food and Fiber as a Force For Freedom*”, que consistia num estudo sobre como melhorar a PL nos âmbitos legislativo e administrativo. O documento apontava que a PL 480 tinha se mostrado como um passaporte para a entrada do comércio e das técnicas norte-americanas no mercado mundial e que também estava servindo como uma ferramenta de defesa do “mundo livre”, ao possibilitar, por exemplo, a conversão dos alimentos subvencionados em alojamento militar e equipamentos de defesa. No primeiro caso, servia como meio de promoção de interesses econômicos. No segundo, acabava, em última instância, ganhando características de ajuda militar (RUTTAN, 1993; HUMPHREY, 1958; PORTILLO, 1987; BURBACH E FLYNN, 1982).

O relatório do Senador Humphrey (1958) esclarecia que a PL 480 deveria ser aprimorada considerando os problemas internacionais da época. O Programa poderia ser usado de forma ainda mais abrangente, servindo a mais objetivos de política externa. Ele enfatizava que o Programa deveria ser caracterizado como uma demonstração da boa vontade norte-americana, uma força para estimular o comércio mutuamente benéfico, para suprir a necessidade dos “povos livres” e servir como um impedimento para a guerra. De acordo com Ruttan (1993), as principais críticas que o relatório apresentava eram de que a PL 480 (1) foi administrada com pouca atenção a metas humanitárias e de política externa; (2) os países receptores muitas vezes pensavam que estavam fazendo aos EUA um favor quando tomavam seus excedentes agrícolas; (3) o Programa foi visto como um esforço temporário por causa do processo de autorização anual; (4) e o mecanismo de administração do programa era inadequado e os administradores desinteressados.

Humphrey (1958) esclarecia no relatório que os policymakers não estariam fazendo pleno uso do potencial da PL 480; por esta razão ele apontava quatro recomendações: (1) a necessidade de um maior reconhecimento e aceitação do Programa como um instrumento de política externa; (2) uma maior garantia de continuidade, posto que a duração dos contratos

com os países beneficiados era de apenas um ano; (3) a necessidade de uma coordenação central para o Programa em tempo integral e com poder para tomar decisões; (4) e todas as partes do Programa precisariam trabalhar de forma plena e com objetivos comuns.

Em abril de 1959 o Senador Humphrey apresenta o projeto de lei intitulado *Food For Peace Act of 1959*, com a finalidade de projetar os resultados do seu estudo. O projeto, que pedia uma revisão da PL 480, gerou dissenso no Congresso, tendo em vista a posição de dois grupos principais: os que estavam interessados, principalmente, no escoamento de excedentes e os que queriam (liderados por Humphrey) transformar o Programa em uma grande ferramenta de política externa. Apesar das divergências o projeto foi aprovado naquele ano. Dentre as inovações estava a extensão por dois anos dos acordos dos Títulos I e II (RUTTAN, 1993).

Nem todas as mudanças previstas no projeto de Humphrey foram atendidas. No entanto, os esforços para reformar a PL 480 no período de 1957 a 1959 contribuíram para um maior reconhecimento, por parte das instituições estatais envolvidas, de que a ajuda alimentar não poderia ser vista como um programa em curto prazo e que poderia ser extinta com o desaparecimento de excedentes agrícolas. A crítica que se fazia ao projeto *Food For Peace* do Senador Humphrey, contudo, era de que ele nada mais era do que um rótulo de utilidade pública para encobrir a realidade do seu principal objetivo – o escoamento de excedentes – e mascará-lo com uma preocupação de promoção do desenvolvimento (RUTTAN, 1993).

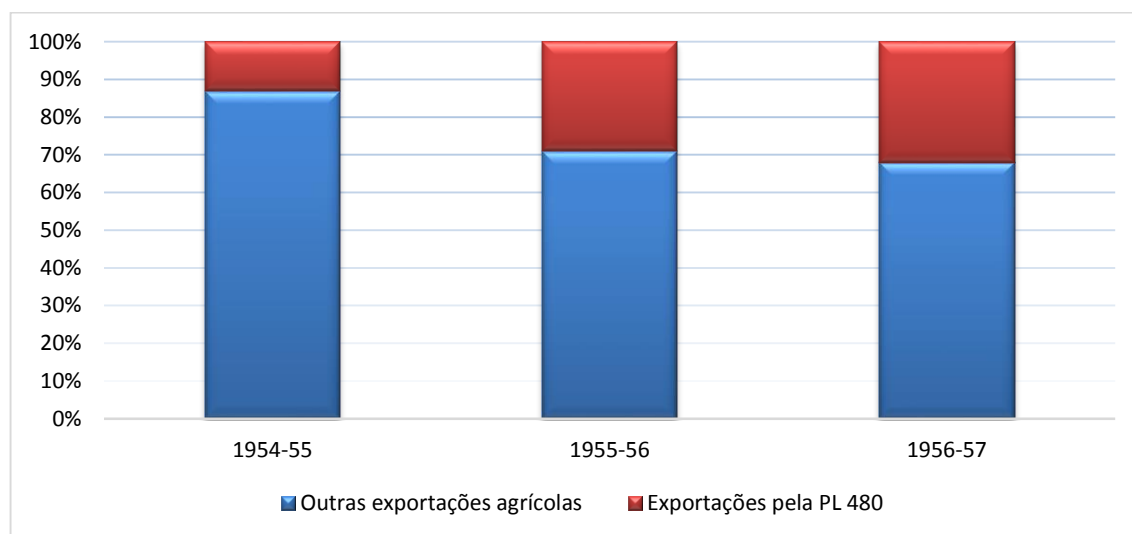
É na gestão do Presidente John F. Kennedy (1961 a 1963) que a assistência alimentar norte-americana ganharia um caráter maior de política externa. Em 1966, a PL 480 passa a ser oficialmente chamada de *Food For Peace Program* (Programa Alimentos Para a Paz) e é reestruturada a fim de atender, de forma maior, a objetivos humanitários e desenvolvimentistas. Para isso, Kennedy cria a *U.S. Agency for International Development* (USAID), que passaria a administrar, de forma conjunta com a *U.S. Department of Agriculture* (USDA), a assistência alimentar norte-americana. Segundo Kennedy, “*food is strength, and food is peace, and food is freedom, and food is a helping hand to people around the world whose good will and friendship we want*” (USAID, 2004).

Em termos quantitativos, durante as duas primeiras décadas, a ajuda alimentar advinda da PL 480 cresceu de forma significativa. De 1954 a 1957, a exportação de produtos agrícolas através da PL 480 representou em média 26% do total das exportações agrícolas norte-americanas em dólares. Como demonstra o gráfico 1, já nos primeiros três anos de



atuação, as exportações através do Programa subiram de 13% para 32% do valor total das exportações agrícolas. Na década de 1960, atingiu mais de 18 milhões de toneladas por ano a um custo de US\$ 1,6 bilhões (SHAW, 2001). Durante a mesma década, 90% de toda a ajuda alimentar internacional esteve sob a responsabilidade estadunidense (SCHUBERT, 1981).

**GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DO VALOR DAS EXPORTAÇÕES PELA PL 480 POR ANO FISCAL (1954-57)<sup>6</sup>**



**Fonte: Humphrey, 1958. Elaborado pelo autor.**

Os EUA, até então, dominavam tanto o comércio agrícola, sendo responsável pela metade de todos os grãos exportados, quanto a política de ajuda alimentar. Durante as duas primeiras décadas houve pouca dificuldade em atender aos objetivos de escoamento de excedentes, à assistência desenvolvimentista e humanitária e aos objetivos de política externa, pois a permanência constante dos excedentes evitava a necessidade de se fazer escolhas difíceis (ROTHSCHILD, 1976; RUTTAN, 1993).

Porém, essa realidade começaria a mudar a partir da década de 1970 com a queda de excedentes acoplada à crise de alimentos e do petróleo, que faria com que a política agrícola norte-americana sofresse alterações drásticas, afetando os programas de assistência alimentar.

<sup>6</sup> Para dados a respeito das doações feitas pela PL 480 em 50 anos, ver Anexo A.

### **3.2.A mudança na política agrícola norte-americana a partir da década de 1970**

Vários fatores contribuíram para a grave crise de alimentos que se instaurou no sistema internacional nos anos 1970. Segundo Shaw (2001), mesmo no início daquela década, o mercado mundial de grãos estava repleto de excedentes agrícolas. A combinação de vários fatores, contudo, foi responsável pela queda de oferta. Dentre estes estão as péssimas colheitas soviéticas durante os anos de 1972 e 1973, que tornaram o país um grande importador de alimentos e que foram responsáveis por aumentar as transações de grãos no mercado internacional e, assim, diminuir os estoques dos países exportadores, levando-os a níveis muito baixos. Mais do que isso, as intempéries na Ásia e na América do Norte, assim como o choque do preço do petróleo causado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) – que foi responsável pelo aumento dos custos com fertilizantes e transporte – contribuíram para agravar a crise (SHAW, 2001, RUTTAN, 1993; CLAPP, 2012). Para outros autores, como Rothschild (1976), a crise não teria sido majoritariamente causada por problemas climáticos ou de escassez, mas sim por mudanças na economia e na política das principais nações responsáveis pela distribuição mundial de alimentos. Levando-se em consideração que os EUA supriam metade dos grãos exportados, as mudanças na política agrícola norte-americana teriam afetado de forma relevante o comércio mundial de grãos.

Durante as décadas de 1950 e 1960, os EUA, sendo o ator dominante do mercado agrícola internacional, despendia um grande esforço político para garantir o comércio de grãos, mantendo reservas (com o intuito de estabilizar os preços) e ajuda alimentar aos países mais pobres (na intenção de expandir as suas próprias exportações e criar dependência de grãos norte-americanos nos países receptores). A crise de alimentos de 1970 é justamente o declínio dessa velha ordem. A partir de 1972 os EUA começaram a manter uma reserva mínima de grãos e, por essa razão, os preços internacionais começaram a flutuar de forma mais brusca (ROTHSCHILD, 1976).

A partir de 1969 o Presidente Richard M. Nixon buscou reduzir a interferência estatal no mercado agrícola. Isso contribuiu para que o Estado não dispusesse mais de reservas de grãos e não estivesse mais preocupado em regular os preços. O seu sucessor Gerald R. Ford também seguiu a mesma política. Ambos acreditavam que a alteração de preços deveria regular a circulação de recursos na agricultura. As duas administrações perceberam que os

programas do governo com relação à agricultura eram caros e de poucos benefícios para os agricultores no que diz respeito à geração de renda. Os custos para manter armazenamentos em prol do benefício global também eram caros e, além disso, a Política Agrícola Comum protegia de forma ativa os mercados europeus (ROTHSCHILD, 1976).

Vale salientar que o dólar americano se tornava cada vez mais valorizado. Isso contribuiu para a redução da demanda externa por commodities norte-americanas, afetando a balança comercial dos Estados Unidos. O problema da conta corrente era, na verdade, sistêmico, e isso reverberava na agricultura. Com a desvalorização do dólar em 1971, juntamente com a queda das reservas de grãos, criou-se um estímulo à procura comercial pelos produtos agrícolas norte-americanos. Aliado a isso, o aumento da demanda soviética em 1972 fez as exportações estadunidenses aumentarem dramaticamente e os preços das commodities subiram de forma considerável. Com a alta dos preços e a indisponibilidade de alimentos, a ajuda alimentar diminuiu drasticamente (CLAPP, 2012; ROTHSCHILD, 1976; RUTTAN, 1993).

Levando-se em consideração o cenário preocupante de escassez alimentar que se desenhava durante a década de 1970 no cenário internacional, a FAO realizou a Conferência Mundial de Alimentos em 1974. O evento foi importante para uma mudança na política de ajuda alimentar internacional. Conforme discutido no capítulo 1, os países doadores passaram a considerar mais os aspectos do desenvolvimento e as necessidades dos países receptores. A política de ajuda alimentar norte-americana, na metade da década de 1970, passou a focar mais na segurança alimentar e no desenvolvimento, afastando-se mais do objetivo de eliminar excedentes agrícolas, até porque a demanda externa estava aquecida (CLAPP, 2012).

Durante as décadas de 1970 e 1980 foram aprovadas várias reformas à assistência alimentar norte-americana. Em 1976, por exemplo, ficou estabelecido que 75% de toda a ajuda alimentar deveria ser destinada a países com reais necessidades (que seriam apontados usando os dados de PIB per capita da ONU) e não alocados de acordo com propósitos geopolíticos (DIVEN, 2006). No ano de 1980 é criada a *Food Security Wheat Reserve* (que passou a se chamar *Bill Emerson Humanitarian Trust* em 1998), que previa a reserva de commodities e dinheiro para complementar a ajuda alimentar oferecida por meio da PL 480 (HANRAHAN, 2013). Em 1985 é aprovado o *Food Security Act*, que alterou o Título I, permitindo a venda de mercadorias para moedas estrangeiras não conversíveis. A moeda local arrecadada serviria para “*to be used to promote private sector agribusiness,*

*particularly credit, input, and marketing organizations, in the recipient country*” (RUTTAN, 1993, p. 45). Também no mesmo ano, por iniciativa da Casa Branca, foi aprovado o chamado *Food For Progress* (Alimentos Para o Progresso), um novo canal para as doações feitas através da PL 480 e da Seção 416 do *Agricultural Act of 1949*, que garantia ajuda aos países que se comprometessem implantar reformas liberalizantes em sua economia agrícola, através de mudanças nos preços, mercado, distribuição e participação do setor privado (RUTTAN, 1993).

Nos anos 1990 e 2000, mais reformas foram elaboradas, dando maior ênfase a questões como segurança alimentar, nutrição e sobrevivência infantil. Isso fica claro com a atualização da PL 480 pela *Farm Bill* de 1990 (*Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act*) durante o governo do Presidente George H. W. Bush e a criação, em 2002, do *McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program* (IFEP) (Alimentos para a Educação), autorizado pela *Farm Bill* de 2002, que provê doação de commodities agrícolas para assistência técnica e financeira associada a programas de alimentação nas escolas dos países em desenvolvimento (CLAPP, 2012).

Durante a primeira década do segundo milênio, o que se observa também é a iniciativa para se reformular, de maneira mais completa, a ajuda alimentar norte-americana no intuito de torná-la mais efetiva e menos custosa. Este cenário de possíveis mudanças provoca a reação de vários grupos de interesses ligados à política de ajuda alimentar. Esses grupos formam o chamado “triângulo de ferro” e atuam pressionando o governo e até mesmo instituições internacionais a fim de fazer valer seus interesses (DIVEN, 2006; CLAPP, 2012).

### **3.3. A influência do triângulo de ferro na política de ajuda alimentar internacional norte-americana**

Desde que os programas começaram, em 1954, os EUA têm mantido uma política de ajuda alimentar do tipo vinculada. Isso significa dizer que a ajuda deve ser realizada através de operações contratadas junto a norte-americanos, que vão desde a produção e processamento de grãos até a embalagem, o frete e a distribuição (CLAPP, 2012).

Vários estudos, no entanto, têm alertado para a ineficiência e os efeitos distorcidos dessa política e apelado para uma reforma em prol de uma ajuda alimentar do tipo

desvinculada, isto é, que não esteja sujeita à obrigatoriedade de ser realizada por meio de produtos e serviços estadunidenses. A ajuda vinculada, conforme o entendimento epistêmico dominante, prejudica a eficiência de políticas que tenham como fins principais o alívio do sofrimento humano e o desenvolvimento (ver CLAPP, 2012; CLAPP, 2009; GAO, 2007; GAO, 2011; KRIPKE, 2009; BERTINI E GLICKMAN, 2009; SIMMONS, 2009; USDA, 2012a).

No entanto, o principal fator que tem contribuído para a manutenção da política de ajuda alimentar norte-americana, que ao longo dos anos tem se mostrado ineficiente de acordo com os critérios citados acima, são os interesses econômicos de alguns grupos, quais sejam: grandes produtores agrícolas, indústrias de processamento de grãos, empresas de transporte marítimo e ONG de distribuição. Estes atores têm criado três importantes grupos gerais de lobistas que têm influenciado os debates sobre ajuda alimentar no Congresso norte-americano: os lobbies (1) agrícola, (2) de transporte marítimo e (3) de ONG. Através do poder de lobby, estes grupos se esforçam para que as políticas existentes continuem sem alterações (CLAPP, 2009; 2012).

No entanto, duas perguntas cruciais podem ser feitas em cima deste fato. Por que estes grupos conseguem influenciar fortemente a política dentro do Congresso norte-americano? E por quais razões os lobistas desejam que a política de ajuda alimentar permaneça inalterada?

Em primeiro lugar, as empresas do agronegócio que estão envolvidas com a política de ajuda alimentar norte-americana são de grande importância para o mercado global de grãos. Como observa Clapp (2012), os EUA detêm um conjunto de empresas que o fazem cruciais tanto no que concerne à produção quanto ao mercado. Mais do que isso, o mercado global de grãos é fortemente concentrado pelo controle de apenas quatro destas empresas: Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus. Todas elas exercem operações significativas dentro dos Estados Unidos.

A importância destas empresas para o mercado global de grãos lhes confere a capacidade de influenciar operações norte-americanas de ajuda alimentar de acordo com interesses próprios. Qual é o interesse, contudo, dessas companhias em participar da política de ajuda alimentar? Levando-se em consideração, primeiramente, que os alimentos para o auxílio devem, obrigatoriamente, ser adquiridos no mercado interno norte-americano, há, portanto, um número limitado de fornecedores em potencial. Clapp (2012) aponta que, no período entre 2004 e 2007, apenas quatro empresas foram responsáveis por mais da metade

da ajuda alimentar provida do programa Alimentos para a Paz. Por esta razão, por causa da limitada concorrência entre as companhias, acoplada à ineficiência nos processos de aquisição de contratos, os preços tendem a estar acima dos de mercado. Os custos com a ajuda alimentar, no geral, acabam sendo mais altos. Para os cofres do governo, há um dispêndio adicional de cerca de 10% com a ajuda alimentar se comparado com os preços de mercado (BARRETT E MAXWELL, 2005 apud CLAPP, 2012).

Para algumas companhias norte-americanas de transporte marítimo, os contratos relacionados à ajuda alimentar representam uma importante fonte de renda. Como acontece ‘no caso das empresas do agronegócio, os fretes de ajuda alimentar são bastante concentrados. Em 2001, por exemplo, apenas quatro empresas foram responsáveis por 84% do transporte de alimentos através do programa Alimentos para o Progresso. Consequentemente, essa falta de concorrência, acoplada com os custos de combustível, tem inflado o preço de transporte (CLAPP, 2012). Clapp (2012) cita que o lobby de transporte marítimo exerce grande poder na política norte-americana devido às importantes doações que fazem para campanhas políticas.

Com relação às ONG, estas possuem o interesse de que os EUA continuem mantendo a ajuda alimentar em espécie para que assim a prática da monetização continue a ser viável. Isso porque tal prática gera recursos para essas organizações (CLAPP, 2009; 2012).

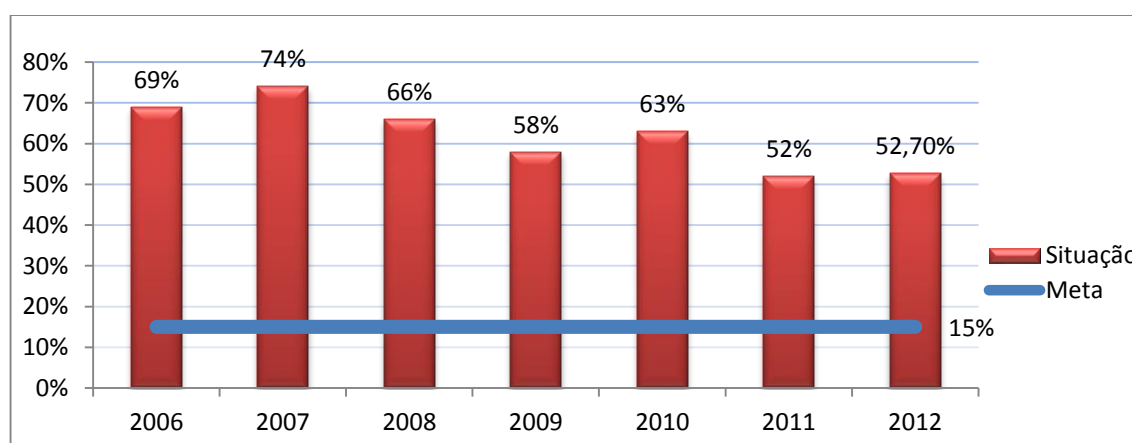
A monetização é uma política que foi adotada no âmbito dos programas norte-americanos no *Food Security Act* de 1985 e consiste numa prática bastante observável entre as chamadas ONG de distribuição de ajuda alimentar. Ela se dá pela venda de produtos importados nos países receptores para gerar moeda local, que poderá ser usada para os gastos com projetos de ajuda não relacionados a alimentos, assim como para custear a entrega de ajuda alimentar (CLAPP, 2009; CLAPP, 2012; CLAY E STOKKE, 2000; SIMMONS, 2009).

A prática da monetização, no entanto, é criticada por desviar o foco da ajuda alimentar para a realização de programas não alimentares, pois restringe o acesso de mais pessoas à comida. Além disso, a venda local de alimentos pode prejudicar o mercado interno, se mostrando como um desincentivo à produção agrícola local que, sendo fraca, pode se mostrar incapaz de competir. Ainda mais, a produção agrícola também pode sofrer desincentivo devido à volatilidade de preços que a venda de produtos importados no país receptor pode acarretar (que é muitas vezes gerado pela grande quantidade de commodities

colocadas de uma só vez no mercado). No geral, isso poderia gerar mais insegurança alimentar: uma vez prejudicando a produção local, a monetização pode criar uma maior dependência dos países beneficiários com relação à ajuda estrangeira (CLAPP, 2009; SIMMONS, 2009; BARRETT E LENTZ, 2009; KRIPKE, 2009; GAO, 2011).

Para o país doador, a monetização se mostra ineficiente, uma vez que gera receita de apenas 50 a 70 centavos para cada dólar doado. Além do mais, tal prática implica riscos jurídicos e financeiros para as organizações voluntárias privadas responsáveis pela venda dos recursos nos países receptores (BARRETT E LENTZ, 2009).

**GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DE PROGRAMAS DE MONETIZAÇÃO APROVADOS SOB O TÍTULO II DA PL 480**



**Fonte: USAID Annual Reports 2006-2012. Elaborado pelo autor.**

A despeito das falhas e críticas, contudo, a monetização cresceu desde quando foi estabelecida em 1985. À época, foi autorizado que um mínimo de 5% da ajuda em espécie por meio do Título II da PL 480 fosse monetizado. Tal meta foi se expandindo para 10% em 1988 (com o intuito de incluir objetivos desenvolvimentistas), e para 15% com a “*Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*” (CLAPP, 2012; SIMMONS, 2009).

Simmons (2009) aponta que a monetização da ajuda alimentar em espécie dos recursos não emergenciais provindos do Título II, feitas pelas ONG de distribuição, tem rapidamente aumentado nos anos 1990 e 2000; subindo de 28% em 1996 para 70% em 2001. Clapp (2012) aponta que para algumas operações de ajuda alimentar, as ONG chegaram a monetizar o valor total. O gráfico 2 acima mostra como a monetização da ajuda alimentar tem permanecido alta frente ao mínimo estimado de 15%. Em média, 62.1% da ajuda

alimentar norte-americana foi monetizada no período de 2006 a 2012. Isso representa uma parcela de 47.1% a mais da meta estabelecida.

### 3.4. Propostas para a reforma da ajuda alimentar nos anos 2000

Oportunidades para a reformulação da ajuda alimentar norte-americana ganham espaço desde a primeira metade dos anos 2000. Isso se deu por causa das agendas presidenciais sobre orçamento anual desde 2002 até a época atual, da reformulação da *Farm Bill* de 2008 e de 2014, das negociações no âmbito da OMC entre 2005 e 2006 e durante a crise alimentar de 2007 e 2008 (CLAPP, 2012; SIMMONS, 2007; KRIPKE, 2009).

A partir da gestão do presidente George W. Bush, a assim chamada *President's Management Agenda* de 2002 reivindicava o desejo por reformas significativas na política de assistência alimentar norte-americana, reconhecendo problemas ligados a falhas administrativas e burocráticas dos programas, além de gastos desnecessários e/ou demasiados. O documento, com relação à burocracia e administração da ajuda alimentar, esclarecia que, uma vez que seis programas são geridos por dois órgãos – USDA e USAID – com procedimentos semelhantes, as doações acabavam, por vezes, sendo duplicadas. No que se refere às despesas, o relatório avaliava danos com transporte, rejeição de alimentos fora dos padrões alimentares dos países receptores e não administração correta dos recursos doados. O documento também admitia que algumas vezes o auxílio alimentar poderia se mostrar danoso para os agricultores locais (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2002).

Entre as mudanças propostas pelo relatório, estava o incentivo à doação em dinheiro e à compra de produtos agrícolas nos países receptores de ajuda alimentar, visando diminuir gastos e aumentar a eficiência ao atender os necessitados. O relatório esperava também:

more reliable levels of food aid, allowing recipient countries, cooperating sponsors, and U.S. administrators to plan for their needs. The proportion of the total food aid program that relies on unpredictable surplus commodity availability will not exceed 10 percent (EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, 2002, p. 68).

Os esforços da administração Bush para reformar a política de ajuda alimentar tiveram reforço durante a gestão de Andrew S. Natsios na USAID. Natsios incentivou



fortemente a racionalização da ajuda alimentar norte-americana. Ele foi também responsável em advogar uma maior flexibilidade da USAID para o uso da compra local e regional de alimentos em situações emergenciais, desde que isso contribuísse para os baixos custos operacionais. Em 2003, Natsios recomendou ao Presidente Bush que um quarto do orçamento da ajuda alimentar fosse destinado para a compra de alimentos a nível local e regional nos países receptores (CLAPP, 2012).

Aproveitando as discussões correntes no âmbito da OMC com relação aos possíveis problemas gerados na economia global pela ajuda alimentar, Bush incluiu na proposta de orçamento para 2006 um pedido para que 25% do orçamento da ajuda alimentar norte-americana passassem a ser prestados sob a forma de dinheiro para compra de alimentos a nível local e regional nos países receptores. O Congresso, porém, derrotou a proposta. E assim se seguiu durante os anos de 2007 a 2009, em que o presidente apresentou a mesma proposta e o Congresso norte-americano rejeitou-a repetidamente (CLAPP, 2012; KRIPKE, 2009). Isto denota o empenho do Executivo em reformar a política de ajuda alimentar na direção recomendada pelas OI, bem como a resistência do Congresso em aceitar normativas internacionais.

Em 2007 surge uma nova oportunidade para pôr em prática a reformulação da ajuda alimentar norte-americana: a renegociação da *Farm Bill*, que é a “*primary legal authority for the US food aid program*” (KRIPKE, 2009, p. 117). Ela consiste num veículo legislativo onde estão inclusas regulamentações sobre subsídios agrícolas, programas de desenvolvimento rural e iniciativas de combate à fome a nível nacional e internacional, e geralmente é aprovada para um período de cinco anos (Idem). Como aponta Simmons (2007), a repactuação da *Farm Bill* ofereceria a oportunidade para garantir que os programas de assistência alimentar dos EUA respondessem as necessidades e compromissos visados e evoluísse com o intuito de desenvolver melhores práticas.

A administração Bush propôs mudanças para a nova *Farm Bill* que incluíam, principalmente, “*authorization to use up to 25 percent of the P.L. 480 Title II request to procure food from selected developing countries near the site of a crisis*” (USAID, 2007, p. 81). Isso porque os alimentos comprados nos EUA demoram cerca de quatro meses ou mais para chegar nos países destinatários, enquanto que os alimentos comprados localmente podem chegar aos alvos em questões de dias ou semanas, se mostrando, portanto, uma prática mais eficiente. Por este motivo, a legislação que estabelecia a compra de 100% das

commodities em nível nacional, por meio do Título II do programa Alimentos para a Paz, prejudicaria a capacidade dos EUA em salvar vidas e erradicar a fome (USAID, 2007).

Durante o mesmo ano, foi publicado um estudo sobre o desempenho dos programas de ajuda alimentar norte-americanos. O estudo, intitulado “*Foreign Assistance: Various Challenges Impede the Efficiency and Effectiveness of U.S. Food Aid*”, realizado pelo *Government Accountability Office* (GAO), serviria como ferramenta para informar ao *Senate Committee Agriculture* sobre a eficiência e efetividade da assistência alimentar e ajudar na reavaliação da *Farm Bill* (CLAPP, 2012). O relatório esclarecia que “*multiple challenges hinder the efficiency of U.S. food aid programs by reducing the amount, timeliness, and quality of food provided*” (GAO, 2007, n.p.). Mais do que isso, reconhecia também que “*the current practice of using food aid to generate cash for development projects — monetization — is an inherently inefficient use of resources*” (Idem). Dentre as múltiplas falhas da ajuda alimentar, o documento também apontava os custos logísticos e a demora em atender situações emergenciais, ocasionados pelas altas despesas com transportes e por problemas na manipulação dos alimentos. Além disso, com relação à monetização, destacava que “*the time and expertise needed to market and sell food abroad requires NGOs to divert resources away from their core missions*”, reduzindo, assim, os recursos para a ajuda alimentar de fato (GAO, 2007, n.p.).

Embora a administração Bush exercesse esforços significativos para a reformulação da assistência alimentar, o chamado triângulo de ferro, exercitando poder de lobby, fez com que o desejo de mudança não fosse posto em prática. Os produtores e processadores agrícolas, assim como as empresas de transporte marítimo e as ONG de distribuição, se uniram contra as propostas de mudança em todos os contextos possíveis: na OMC, nas discussões sobre as sugestões presidenciais para orçamento e durante a renegociação da *Farm Bill* em 2007 (CLAPP, 2009; 2012).

Em 2006 os EUA ofereceram uma proposta, no âmbito da OMC, que corroborava o compromisso de garantir a eliminação de deslocamento comercial ocasionado pela ajuda alimentar; assim como maiores regras a respeito da ajuda em espécie, monetização e reexportação de ajuda alimentar. Outros doadores como Canadá e a União Europeia apresentaram propostas que almejavam mais rigor a essas regras, reivindicando, por exemplo, restrições significativas para a prática da monetização, a fim de eliminar ou restringir o uso desta. Esse debate, no entanto, acalorou-se com o lobby de grupos de interesses pertencentes ao triângulo de ferro norte-americano. Esses grupos enviaram

documentos e cartas demonstrando oposição às reformas, influenciaram delegações e fizeram visitas à Genebra (KRIPKE, 2009).

No cenário do Congresso norte-americano, os grupos lobistas como a *Alliance of Global Security*, *Agricultural Food Aid Coalition*, *USA Maritime Coalition* e *Ad Hoc Coalition in Support of Sustained Funding of U.S. Food Aid*, trabalham juntos no intuito de manter os altos níveis de financiamento dos programas de assistência alimentar dos quais fazem parte (CLAPP, 2012).

Esses grupos lobistas, que também atuam lutando contra reformulações providas da administração presidencial ou da OMC, argumentam que as mudanças na ajuda do tipo vinculada poderão levar a uma queda da ajuda alimentar no geral. Como exemplo, eles citam o caso da União Europeia, que teria diminuído o total de sua ajuda depois de adotar o auxílio alimentar oferecido apenas em dinheiro (CLAPP, 2012).

Em defesa da prática da monetização, ONG de distribuição, através da *Alliance for Food Global Security*, têm argumentado que ela traz mais benefícios que custos. Isso se dá porque, uma vez que uma parcela mínima da ajuda alimentar é monetizada, representando “*less than a quarter of one percent of world trade in equivalent agricultural commodities*”, ela seria incapaz de causar qualquer impacto sobre o comércio mundial. Mais do que isso, a prática também poderia servir como um reforço para o mercado local (CLAPP, 2012, p. 85).

Já para os lobistas relacionados às empresas de transporte marítimo e do agronegócio, a ajuda alimentar em espécie traria benefícios econômicos para os EUA, principalmente no que se refere ao desenvolvimento de mercados exportadores, gerando futuros clientes, além de emprego e renda no país. Não menos importante que isso, defende-se também que a manutenção desta política seria importante para a segurança nacional. A doação em espécie é um símbolo factível de “*american goodwill*” (gerando certo soft power para o país) no intuito também de ganhar apoio dos países receptores. Os navios que frequentemente carregam a ajuda alimentar também estariam disponíveis, se necessário, para situações emergenciais de segurança nacional (se mostrando, portanto, como uma ferramenta de hard power) (CLAPP, 2012).

A crise alimentar de 2007-2008 influenciou as mudanças na reformulação da *Farm Bill*. Já a partir de 2002 os preços das commodities começaram a subir de forma constante. Em 2007 a alta dos preços acelerou acentuadamente. Com os níveis elevados, o impacto ocorreu de forma generalizada, afetando regiões rurais e urbanas no sistema internacional,

ocasionando protestos e contribuindo para a queda de regimes (a exemplo do Haiti e Mauritânia) (KRIPKE, 2009).

Os EUA, representando o maior doador de ajuda alimentar mundial, dispuseram, em abril de 2008, de US\$ 200 milhões para apoiar programas de ajuda alimentar emergenciais. Em maio do mesmo ano, Bush pediu um pacote de US\$ 700 milhões para o país responder à crise. Em resposta ao pacote de emergência, o Congresso aprovou cerca US\$ 1,8 bilhões para assistência internacional em geral, na qual estava inclusa a alimentar. A Casa ainda aprovou um financiamento de US\$ 200 milhões para uma nova iniciativa de segurança alimentar (*Food Security Initiative*) e especificou que US\$ 50 milhões deste total deveriam ser usados para compra local e regional de alimentos. No geral, o pacote emergencial incluía US\$ 125 milhões para compra local e regional e tornou-se lei em junho de 2008, criando o *Local and Regional Food Aid Procurement Project* (LRPP). Este montante contrastou com a reforma da *Farm Bill* de 2008, que concebeu apenas US\$ 60 milhões para este propósito (KRIPKE, 2009; CLAPP, 2012).

Kripke (2009) esclarece que, no geral, nenhum desses fatores representou uma mudança drástica no orçamento dos EUA, pois requeriam menos de 10% do valor total da assistência alimentar norte-americana. Clapp (2012) também aponta que a *Farm Bill* de 2008 aumentou a verba para ajuda alimentar fornecida através do Título II do programa Alimentos para a Paz, de US\$ 2 bilhões para US\$ 2,5 bilhões anualmente. No mais, o percentual de monetização permaneceu o mesmo (15%) e as regras de transportes não sofreram alteração.

Entretanto, é importante salientar que as poucas mudanças contribuíram para a tomada de medidas com o intuito de reformar a política norte-americana de ajuda alimentar, principalmente no que tange incluir compras a nível local e regional nos países receptores (CLAPP, 2012; KRIPKE, 2009).

No contexto mais atual, cabe apontar o debate que se deu sobre uma possível reforma proposta pelo governo Obama para o ano fiscal de 2014. Dentre as mudanças estava a de distribuir cerca de US\$ 1,4 bilhão do orçamento do Título II do Programa Alimentos para a Paz da posse da USDA para várias contas relacionadas a operações de desenvolvimento e emergência controladas pela USAID. Ainda mais, permitiria que até 45% do orçamento passasse a ser gasto com compra de alimentos a nível local e regional nos países beneficiados (CLAPP, 2013; USAID, 2016).

Clapp (2013, n.p.) argumenta que essas mudanças encontravam cenário favorável uma vez que “*both parties in Congress appreciate the need for budget cuts and the economic*

*interests of government may well trump the private interests that benefit from tied aid*”. Era necessário também que a formulação de políticas de ajuda alimentar se movesse do escopo das políticas agrícolas da *Farm Bill* para a arena da USAID.

Com vista nas mudanças, durante o mês de fevereiro de 2013, 69 organizações enviaram uma carta ao Presidente Obama no intuito de incitá-lo a continuar apoiando o financiamento da PL 480 no orçamento do Ano Fiscal de 2014. Essas organizações, quase em sua totalidade, fazem parte do triângulo de ferro (FOOD FIRST, 2013).

Segundo os grupos contrários à reformulação, a mudança vai prejudicar a economia do país e dificultar os esforços para combater a fome global. (THE NEW YORK TIMES, 2013).

A mudança atingiria fortemente os interesses das ONGs, uma vez que o plano também prevê, em longo prazo, acabar com a prática da monetização da ajuda. A Oxfam e a *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere* (CARE) apoiam a iniciativa e defendem que a mudança se faz necessária. Em 2007, a CARE decidiu parar de tomar alimentos do governo para vender nos países pobres e passou a defender a compra local dos produtos (THE NEW YORK TIMES, 2013).

Vinte e um senadores, que foram pressionados por esses grupos de interesses, também escreveram para a administração Obama em março de 2013 a fim de pedir que a política de assistência alimentar atual fosse mantida (THE NEW YORK TIMES, 2013). A reforma, portanto, acabou sendo amplamente rejeitada pelo Congresso. E da mesma forma como ocorrera na gestão Bush, as propostas similares de reforma da ajuda alimentar apresentada pela gestão Obama para os anos posteriores não encontraram o êxito esperado.

Como o vencimento da *Farm Bill* de 2008, o debate sobre a nova legislação agrícola, a partir de 2013, poderia significar um espaço importante para que essas mudanças fossem concretizadas. Uma das principais bandeiras da reforma era o aumento da compra local e regional de alimentos destinados à ajuda alimentar. A aquisição local e regional traria - como apontada pela USAID - mais eficiência (economizando cerca de US\$ 125-185 milhões por ano) e atenderia a mais pessoas (cerca de 2-4 milhões de pessoas) (CLAPP, 2013; USAID, 2016). Aprovada a nova lei agrícola em 2014, o resultado, contudo, embora apresentasse mudanças importantes, foi significativamente modesto.

As alterações na nova lei agrícola norte-americana, porém, contribuíram para uma diminuição no uso da monetização em programas de desenvolvimento a partir do Título II da PL 480; concedeu caráter permanente ao programa LRPP e aumentou seu orçamento de

US\$ 60 milhões para US\$ 80 milhões por ano; e facilitou a resposta rápida a crises emergenciais ao instalar bases estrategicamente preposicionadas de commodities de ajuda alimentar no exterior (LEE, 2014; USAID, 2016).

O que fica claramente perceptível, tomando o histórico da política de ajuda alimentar norte-americana como apresentada até então, é que a força política que os grupos de interesses que compõem o triângulo de ferro possuem e exercem se mostra como a principal barreira para uma reforma mais profunda e menos rastejante. Esta inércia na política de ajuda alimentar internacional dos EUA, acoplada à atuação do país no PMA, tem uma importante influência na ineficácia da cooperação multilateral dentro da instituição (discussão apresentada no próximo capítulo).

## **4. O IMPACTO DA ATUAÇÃO DOS EUA NA COOPERAÇÃO MULTILATERAL DO PMA**

Este capítulo busca analisar o PMA enquanto instituição de cooperação multilateral, assim como o papel dos EUA na formação e apresentação atuais do Programa. A análise será baseada na abordagem feita no capítulo 1 sobre o conceito de multilateralismo e no estudo, realizado nos capítulos 2 e 3, sobre a participação histórica dos EUA na criação e desenvolvimento do PMA como instituição de pretensão multilateral e voltada à ajuda alimentar internacional.

Para tanto, algumas perguntas terão de ser respondidas no decorrer do debate: como se apresenta o multilateralismo do PMA? Qual é o papel exercido pelos EUA na construção do caráter multilateral da instituição como se mostra atualmente? O modelo de multilateralismo do Programa contribui para sua efetividade? Qual a importância norte-americana para a eficácia da instituição?

Tais questionamentos ajudarão a entender não só o perfil do PMA como instituição que visa promover a cooperação multilateral, mas também os desafios atuais que impedem uma maior eficácia cooperativa e a importância da atuação dos EUA como principal ator do Programa.

### **4.1. O caráter multilateral do PMA: um problema histórico**

Como observado durante o primeiro e segundo capítulos, o PMA surge como consequência de uma maior preocupação para com a ajuda alimentar em nível internacional. A maior participação de atores estatais no regime de ajuda alimentar internacional, assim como o anseio desses em evitar resultados mutuamente desvantajosos (devido ao alto nível de interdependência), que poderiam se originar de tomadas de decisão mais autônomas, corroborou para a criação de um sistema com pretensão multilateral sob o escopo da ONU, que se mostrava, na década de 1960, como sendo o espaço principal para o exercício do multilateralismo.

Como aponta Martin (1992), as instituições internacionais podem representar uma solução para os dilemas de interação estratégica. Dotadas de caráter multilateral, tais instituições podem facilitar a cooperação e o entendimento entre as Partes. Como observado

no capítulo 2, havia uma forte demanda para a criação de um mecanismo de cooperação multilateral que tratasse da problemática da ajuda alimentar internacional, resultante da necessidade de se administrar o crescimento de excedentes agrícolas nos principais países exportadores de alimentos, assim como da incapacidade dos EUA em lidar sozinhos com a ajuda alimentar internacional.

No que toca aos EUA mais especificamente, o exame da literatura deixa claro que o país, principal ator na criação do PMA, tinha preocupação fundamental em escoar excedentes agrícolas, principalmente o trigo, e abrir mercados no exterior. Contudo, como já apontado nos capítulos 1 e 3, o uso da ajuda alimentar para esses fins fomentou severas críticas com relação à eficácia e aos objetivos dos programas norte-americanos. A construção de um mecanismo multilateral de ajuda alimentar poderia servir, de acordo com as pretensões dos EUA, para legitimar tais políticas devido às propriedades das OI apontadas no primeiro capítulo (ABBOTT E SNIDAL, 1998). O que se observou é que essa estratégia teve sucesso num primeiro momento, quando o PMA era composto por poucos membros e o aporte norte-americano correspondia à quase totalidade dos recursos da instituição. Posteriormente, por volta dos anos 1970, a estratégia dos EUA passou a ser contestada conforme se ampliou o número de países membros do Programa e o regime de ajuda alimentar internacional assumiu preocupações maiores em termos de desenvolvimento e em detrimento do escoamento de estoques. Essa contestação foi acirrada nos anos 1990, quando se ampliou a participação dos países em desenvolvimento no CFA e se fortaleceu o consenso epistêmico internacional contrário à ajuda alimentar do tipo vinculada.

A forma como o PMA foi criada, em 1961, foi fortemente condizente com a proposta apresentada pelo senador norte-americano e diretor do Programa Alimentos para a Paz, George McGovern, conforme abordado no capítulo 2 (SHAW, 2001). É importante frisar alguns pontos importantes da proposta para se entender a problemática do caráter multilateral nos primeiros anos do PMA (que tem consequências até os dias atuais).

Primeiramente, a proposta favorecia uma abordagem multilateral para uso de matérias-primas agrícolas como um suplemento dos acordos bilaterais e para atender, primordialmente, necessidades emergenciais (MCGOVERN apud SHAW, 2001). Isso significa dizer que a abordagem multilateral da ajuda alimentar não deveria sobrepujar os acordos de cunho bilateral. Além disso, a importância dada ao atendimento de urgência, em detrimento da promoção de projetos de desenvolvimento, reivindicava o desejo de se estabelecer obrigações em curto prazo. Tais acordos são mais preferíveis se comparados com



os de longo prazo por que podem se ajustar à disponibilidade de excedentes alimentares e, portanto, à situação de mercado do país doador. Mais do que isso, a ajuda emergencial subentende menor grau de cooperação, se comparada com programas e projetos de segurança alimentar.

Pelas razões apresentadas, os pontos em questão entram em desacordo com as propriedades do multilateralismo normativo (RUGGIE, 1992; CAPORASO, 1992). Antes de tudo, a cooperação multilateral, nesta acepção, requer que os Estados abdicuem, ao menos parcialmente, de interesses nacionais e de ganhos instantâneos. O que se observa é que, ao tentar ajustar a política do PMA às necessidades de mercado, a proposta apresentada por McGovern estava contraposta à propriedade da reciprocidade difusa, que aponta que os Estados devem esperar os benefícios (como consequências de suas ações) em longo prazo, e não a cada atitude que adotam. Ao preferirem acordos de curto prazo, os EUA estariam mais interessados que os resultados se mostrassem de maneira mais imediata, por meio da efetividade do escoamento de excedentes, do que em combater a fome de forma sustentada. A preocupação com o escoamento de excedentes por parte dos EUA é evidente, uma vez que a proposta de McGovern estabelecia que a contribuição inicial norte-americana ao Programa seria equivalente a US\$ 40 milhões, aportados em alimentos em espécie, frente ao fundo total do PMA que seria de US\$ 100 milhões. Mais ainda, a proposta não tratava de nenhum financiamento adicional. Tendo em vista que os EUA passavam, na época, por um problema de acumulação de excedentes (principalmente de trigo), a obrigação prevista se mostrou como um benefício e não como um custo.

Um segundo ponto importante para se avaliar o aspecto multilateral do PMA em seus primeiros anos é a própria conotação de multilateralismo oferecida pela proposta apresentada por McGovern. Embora o autor tenha usado o termo “multilateral” quatro vezes num texto de cerca de 30 linhas, ele se limitou a defini-lo apenas em termos de contribuição por parte dos Estados. McGovern explicou que o mecanismo proposto “*should be a truly multilateral program with the widest possible contributions by member countries*” (MCGOVERN apud SHAW, 2001, p. 18). O que fica perceptível nesse ponto é que o entendimento apresentado com relação ao caráter multilateral do mecanismo estaria mais próximo e restrito ao conceito nominal do termo conforme apresentado por Keohane (1990), que se distancia do multilateralismo normativo: a prática de coordenação de políticas nacionais num grupo de três ou mais Estados.

As resoluções que foram responsáveis pela criação do PMA também apontam para a utilização de excedentes agrícolas como forma de satisfazer necessidades alimentares nos países em desenvolvimento através de um mecanismo multilateral. A resolução 1496 (XV) (Assembleia Geral da ONU), por exemplo, convidava a FAO para que, juntamente com o *International Wheat Council* e o *Wheat Utilization Committee*, promovesse um estudo sobre a viabilidade da criação de arranjos multilaterais com o objetivo de mobilizar estoques de excedentes para áreas necessitadas. É importante destacar a preocupação, especificamente, com o trigo (principal produto excedente norte-americano), observada pela inclusão de duas instituições relacionadas com o produto na proposta de estudo (ONU, 1960).

Ao final dos seus três anos experimentais, a ajuda alimentar multilateral por meio do PMA foi considerada viável e desejável. A continuidade do Programa foi aprovada baseando-se na preocupação com a promoção do desenvolvimento por meio da ajuda alimentar (ONU, 1965a). Não houve, no entanto, mudanças significativas com relação à organização institucional e, por isso, o PMA continuou com as mesmas limitações inerentes à sua criação.

O que se entende então é que o PMA foi criado como uma instituição multilateral no sentido nominal do termo. Não se preocupou em criar um mecanismo de cumprimento para promover a eficácia da participação de seus membros. Contrário a isso, a instituição deixava clara sua pretensão em ser um complemento e não um substituto nem um empecilho dos acordos bilaterais. As doações eram feitas voluntariamente e o Programa oferecia espaço para que acordos bilaterais entre doadores e receptores fossem feitos. Acomodavam-se, assim, preferências nacionais ao invés de construir políticas conjuntas.

Pelas razões citadas percebe-se que o PMA não se estabeleceu primordialmente como um mecanismo de execução, e sim como uma forma de coordenação de políticas estatais. Por não ter um mecanismo de cumprimento para fazer valer obrigações mínimas por parte dos Estados e estar baseada em doações voluntárias, além de permitir acordos bilaterais, a instituição abriu espaço para que os compromissos assumidos pelos seus membros se desenvolvessem de acordo com interesses próprios. Por esta razão, ao longo do tempo, as doações feitas à instituição têm se mostrado pró-cíclicas, isto é, sua queda e aumento dependem respectivamente da menor ou maior disponibilidade de alimentos excedentes, além das políticas nacionais dos atores estatais (CLAY, 2003).

No caso dos EUA, como aborda Ruttan (1993), o seu compromisso com as instituições multilaterais de ajuda alimentar (no caso o PMA e a FAC) se deu (e se dá) de

forma condicional. A força do compromisso norte-americano para com o PMA depende do grau em que a instituição possa se mostrar como uma extensão de seus acordos bilaterais. Uma vez que os EUA perceberam, no decorrer do desenvolvimento do PMA, que a repartição de encargos a partir da construção da assistência alimentar multilateral poderia se tornar grande e importante a ponto de interferir nos seus acordos bilaterais, *“the United States interest in burden sharing has tended to shift toward the use of a country specific consortia of bilateral donors”* (RUTTAN, 1993, p. 26).

Vale lembrar que os EUA apoiaram um maior grau de independência do PMA frente ao conjunto FAO/ONU. Num contexto de maior independência do Programa, os EUA, como principal ator, poderia ter mais liberdade de ação dentro da instituição sem estar sujeito aos constrangimentos de duas organizações mais fortes e permeáveis a interesses de outros Estados, particularmente dos em desenvolvimento.

Portanto, pelas razões apresentadas, a criação do PMA não foi condizente com o conceito de multilateralismo como apresentado por Ruggie (1992) e Caporaso (1992). Contrário a isso, seu aspecto multilateral é mais próximo da perspectiva nominal do termo. Desse modo, a avaliação do seu grau de multilateralismo é mais vinculada a indicadores quantitativos, como o número de Estados participantes e a contribuição dada por eles. É neste sentido que Clay (2003) diz haver menor multilateralismo nos anos 1990. Para ele, a diminuição das contribuições feitas ao Programa pelos membros em relação às dos EUA, corresponde ao enfraquecimento do caráter multilateral. Para Clapp (2012), neste mesmo diapasão, embora com conclusão divergente, o multilateralismo se fortaleceu nos anos 2000 na medida em que aumentou o número de países doadores. Cabe avaliar em maiores detalhes os argumentos destes autores, no campo do multilateralismo nominal.

## **4.2. Mais multilateral ou menos multilateral? Os anos 1990 e 2000**

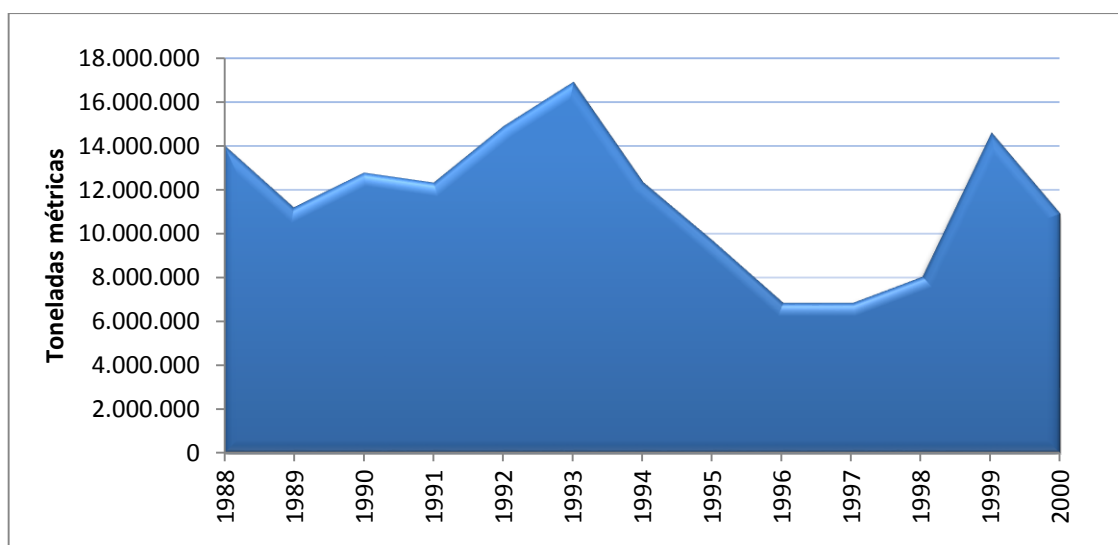
Clay (2003) aponta que, a partir da década de 1990, mudanças importantes tanto no âmbito do PMA quanto nas políticas internas dos seus principais contribuintes afetaram negativamente a instituição. Seriam dois os problemas principais: a mudança de foco da ajuda em prol do desenvolvimento para a ajuda emergencial; e a erosão do multilateralismo. No entanto, quais fatores contribuíram para estas mudanças?

A ajuda alimentar, ao longo dos anos, tem se tornado uma política menos importante para os Estados. No começo dos anos 1970 observa-se uma queda significativa da ajuda

alimentar a nível global, caindo de um montante de cerca de 14 milhões de toneladas métricas no começo da década para quase seis milhões em 1973. Esse declínio se deu devido à crise alimentar, que foi consequência de mudanças na política agrícola norte-americana, da crise do petróleo e do aumento de demanda por grãos em países como a URSS (ver capítulo três) (CLAY, 2003).

Naquele contexto, a Conferência Mundial de Alimentos de 1974 teve como preocupação reestruturar a ajuda alimentar internacional, a fim de garantir a manutenção da política. A ajuda alimentar, então, volta a crescer de forma lenta, partindo de aproximadamente 10 milhões de toneladas métricas em 1974, alcançado novamente o pico de 14 milhões em 1984 e cerca de 16 milhões em 1992. No entanto, é na metade da década de 1990 que a ajuda alimentar internacional irá cair de forma acentuada, principalmente no âmbito do PMA.

**GRÁFICO 3 – DOAÇÕES PARA O PMA (1988-2000)**



**Fonte: WFP FAIS, 2014. Elaborado pelo autor.**

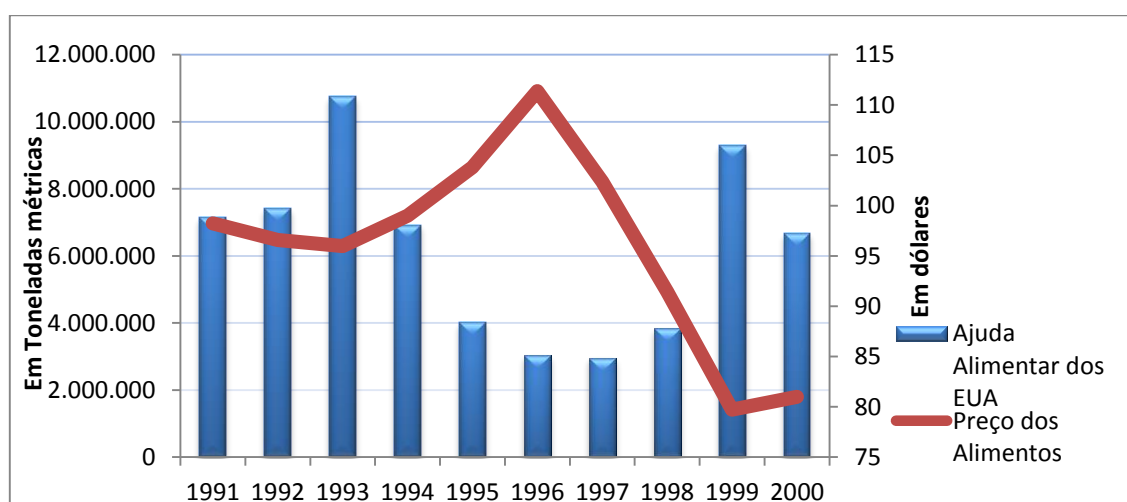
O gráfico 3 acima, que mostra as doações para o PMA no período entre 1988 e 2000 (considerando os dados disponíveis pelo Programa), torna perceptível a queda acentuada que começa a partir de 1993 e alcança seu valor mínimo em 1996. Esse declínio das doações de ajuda alimentar feitas através do PMA se deu, principalmente, devido a mudanças no cenário interno de dois principais doadores: os EUA e a UE.

No âmbito do comércio agrícola internacional, os preços do trigo e do milho mostravam-se altos em 1995. Segundo Clay (2003, p. 704), os preços dos dois produtos representavam, na época, “*the highest openly traded price levels for wheat and maize since 1973/4*”. Em 1996 os dois produtos atingem o valor máximo durante a década. Tantos os EUA como o Canadá anunciaram a redução dos seus comprometimentos para com a FAC2, que é um dos canais pelos quais as doações ao PMA são feitas.

Como foi exposto no capítulo 3, a política de ajuda alimentar norte-americana está intimamente ligada a grupos de interesses, dentre eles o agronegócio. Levando-se em consideração a volatilidade do mercado agrícola mundial, principalmente após as medidas de abertura comercial durante os governos dos presidentes Nixon e Ford com relação ao apoio à livre iniciativa da agricultura, assim como a forte ligação dos grupos de interesses com a política de ajuda alimentar norte-americana, o que se percebe é um alto nível de inconstância deste tipo de ajuda provinda dos EUA. Ou seja, ajuda alimentar é, ainda que não exclusivamente, um subproduto das relações de mercado.

O gráfico 4 abaixo demonstra claramente que, em épocas em que se presencia a alta dos preços dos alimentos no mercado mundial, a ajuda alimentar norte-americana sofre um decréscimo, enquanto que, por outro lado, quando há uma queda dos preços, esse tipo de ajuda externa tende a subir.

**GRÁFICO 4 – DOAÇÕES DOS EUA PELO PMA RELACIONADA AO PREÇO MUNDIAL DOS ALIMENTOS (1991-2000)**



**Fonte: WFP FAIS, 2014; FMI, 2014. Elaborado pelo autor.**

Portanto, quando os preços dos produtos agrícolas começam a subir a partir de 1993 e alcançam um considerável pico em 1996 (principalmente nos valores do trigo e do milho, importantes commodities da exportação norte-americana), que foi o maior desde a década de 1970, o que se nota é um acentuado decréscimo da ajuda alimentar. Tomando o conceito nominal do multilateralismo, isso corresponde a um enfraquecimento do mesmo nos períodos de crise alimentar internacional.

Durante a primeira metade da década de 1990 o que se observou no cenário político dos EUA foi também uma descrença quanto à eficácia e à administração da ajuda alimentar multilateral por parte do PMA. Em 1994 foi realizado um estudo pelo GAO para analisar a administração norte-americana responsável pelas doações de alimentos ao PMA. O relatório, intitulado “*Foreign Assistance: Inadequate Accountability for U.S. Donations to the World Food Program*”, apontava que, levando-se em consideração a má gestão e a resposta lenta aos desastres, seria necessário considerar se o USAID conseguia manter a responsabilidade das doações dos EUA ao PMA e se o país possuía capacidade de resposta às solicitações emergenciais do Programa. Dentre as conclusões apontadas pelo estudo, cabe apontar duas importantes. A primeira foi a de que o PMA perdeu milhares de toneladas de alimentos doados pelos EUA como consequência de má gestão e furto, oriundos dos procedimentos inadequados de prestação de contas e controle tanto por parte do PMA quanto do USAID. Como segunda consequência importante, o relatório indicou que a ajuda alimentar norte-americana não foi sensível, por diversas vezes, às solicitações emergenciais do PMA, isso porque não existia um mecanismo que promovesse a entrega da ajuda de forma mais rápida em casos de emergência; o USDA utilizava o mesmo procedimento de aquisição de alimentos e transporte norte-americanos tanto para ajuda não emergencial quanto para a emergencial (GAO, 1994a; 1994b). Cabe apontar que, como já exposto no capítulo 3, uma das causas para essa ineficiência na entrega da ajuda alimentar seria a vinculação desta com os grupos de interesses (CLAPP, 2009; 2012).

Como resposta às críticas apresentadas pelo GAO, a Diretoria Executiva do PMA justificou muitas das falhas da instituição como sendo consequência da falta de fundos operacionais. Segundo o órgão, os principais doadores não estavam contribuindo o suficiente, dentre eles os Estados Unidos. O Departamento de Estado do país, contudo, entendia que a política de doações norte-americanas ao Programa baseava-se no fornecimento de alimentos e transporte, e que as despesas administrativas deveriam ser custeadas pelo demais membros (GAO, 1994a; 1994b). Este perfil de contribuição dos EUA

ao PMA demonstra, de forma clara, o forte vínculo da ajuda alimentar norte-americana com os grupos de interesses internos, sobretudo os produtores agrícolas e as empresas de transporte.

Com a *Farm Bill* de 1996, os EUA buscaram diminuir suas restrições internas de produção e comercialização, medidas adotadas em meio à liberalização do comércio agrícola promovida pela OMC. Isso permitiu aumentar a incerteza sobre o futuro da ajuda alimentar além das obrigações impostas pelo Título II da PL 480, que continuou a ser mantida graças ao lobby dos grupos de interesses que compõem o chamado triângulo de ferro (CLAY, 2003; CLAPP, 2012). Em 1994, Mary T. Chambliss<sup>7</sup> já indicava a crescente redução dos estoques mantidos pela CCC como consequência das transformações da *Farm Bill* em anos anteriores. Tais mudanças, segundo a mesma, poderiam prejudicar o futuro da ajuda alimentar, uma vez que fundos de ajuda baseados em estoques, a exemplo da Seção 416 (b), poderiam se tornar fontes imprevisíveis<sup>8</sup> (EUA, 1994).

De 1996 a 1999, como demonstra o gráfico 4, observa-se um acentuado declínio dos preços e, em paralelo, um forte aumento da ajuda alimentar norte-americana para o PMA, alcançando o valor de 9.297.925 de toneladas. Além disso, Clay (2003) aponta que o cenário de eleições parlamentares na época contribuiu para o aumento das compras destinadas à ajuda alimentar pelo governo, a fim de impedir o crescimento dos excedentes agrícolas.

No caso norte-americano, o que os dados apresentados deixam claro é que, além de uma acentuada volatilidade da ajuda alimentar, há um descompromisso em longo prazo por parte dos EUA com relação aos esforços feitos em prol do PMA. Isso demonstra uma falta de interesse em promover o multilateralismo, no sentido normativo, dentro da instituição (principalmente no que concerne à propriedade da reciprocidade difusa), ficando perceptível o uso utilitarista desta por parte dos EUA.

Tal descomprometimento prejudica a iniciativa e crescimento de projetos e programas de ajuda alimentar no âmbito da instituição e, em contrapartida, contribui para a preponderância da ajuda emergencial. O que se percebe é que os tipos de ajuda

---

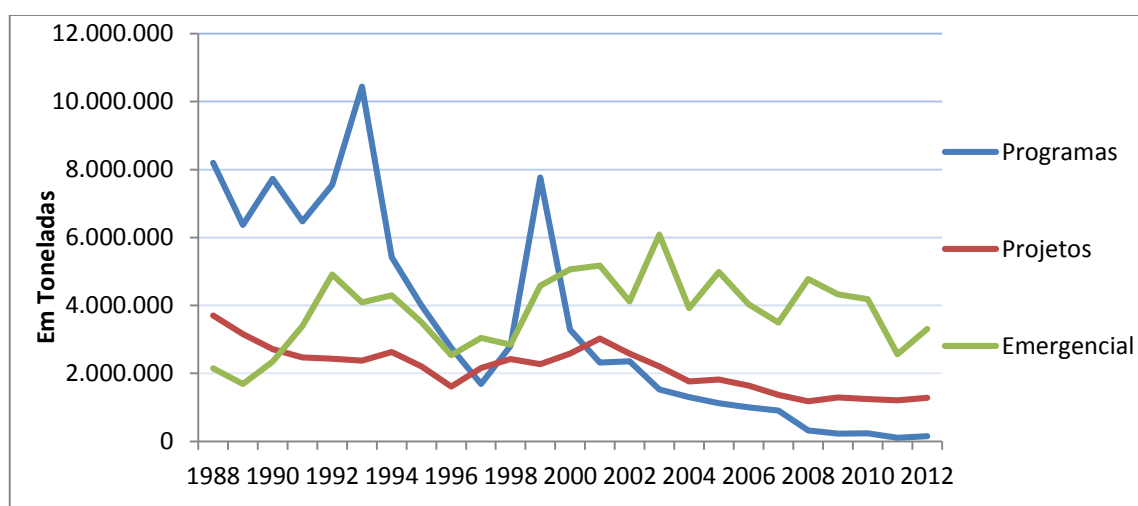
<sup>7</sup> Mary T. Chambliss era, na época citada, diretora do *Program Analysis Division* do USDA e participou da audiência para a discussão do relatório “*Foreign Assistance: Inadequate Accountability for U.S. Donations to the World Food Program*”, elaborado pelo GAO em 1994 (EUA, 1994). Atualmente é consultora independente sobre questões internacionais de ajuda alimentar (The Chicago Council on Global Affairs, 2014).

<sup>8</sup> A Seção 416 (b) ficou inativa a partir de 2007. Para mais detalhes sobre esse fundo, ver Anexo 1.

desenvolvidos no âmbito do PMA são um indicativo do comprometimento dos Estados com relação à instituição e, por isso, um indicativo do nível de cooperação entre eles. Em outras palavras, tratar dos tipos de ajuda desenvolvidas no PMA é entender, de certa forma, o grau de compromisso para com o multilateralismo normativo. A falta de interesse em promover esse tipo de multilateralismo denota o uso utilitarista desta por parte dos EUA.

A União Europeia, por sua vez, optou por uma política na contramão da que foi escolhida pelos Estados Unidos. Como explica Clay (2003), a chamada Lei de Mercado Único – em vigor desde 1992 – previa uma maior liberalização do comércio dentro da Europa. O ato também dava direito aos países de celebrar contratos de ajuda alimentar através do mercado único. Isso passou a dificultar a habilidade dos grupos de interesse em influenciar a ajuda alimentar em nível nacional. Consequentemente, uma desvinculação da ajuda alimentar para com o agronegócio foi perceptível. Isso foi favorável para que, em 1996, com o regulamento sobre segurança e ajuda alimentares, a UE permitisse que a ajuda fosse feita tanto em dinheiro como em commodities. A desvinculação total da ajuda fora implementada. Tais medidas contribuíram para a queda das doações da UE para o PMA. A ajuda alimentar do bloco, no entanto, passou a estar mais ligada a fins desenvolvimentistas do que emergenciais (CLAY, 2003; CLAPP, 2012).

**GRÁFICO 5 – ASSISTÊNCIA ALIMENTAR DO PMA POR CATEGORIA**



**Fonte: WFP FAIS, 2014. Elaborado pelo autor.**

Em termos absolutos no âmbito do PMA, a ajuda emergencial cresceu em detrimento da ajuda voltada a fins desenvolvimentistas (programas e projetos) (CLAY, 2003). Como



demonstrado no gráfico 5 acima, entre 1996-1997 tem-se a primeira ultrapassagem da ajuda emergencial frente às de perfis desenvolvimentistas. Porém, de 1998 a 1999, observa-se a recuperação dos programas frente à ajuda emergencial. Já no período de 1999 a 2000, o que se nota é que há novamente uma alta da ajuda emergencial relacionada aos outros dois tipos. Um fator importante é que, embora a ajuda emergencial tenha aumentando, este crescimento se deu através do desvio de recursos da ajuda voltada a fins desenvolvimentistas e não pelo crescimento da ajuda alimentar em termos absolutos.

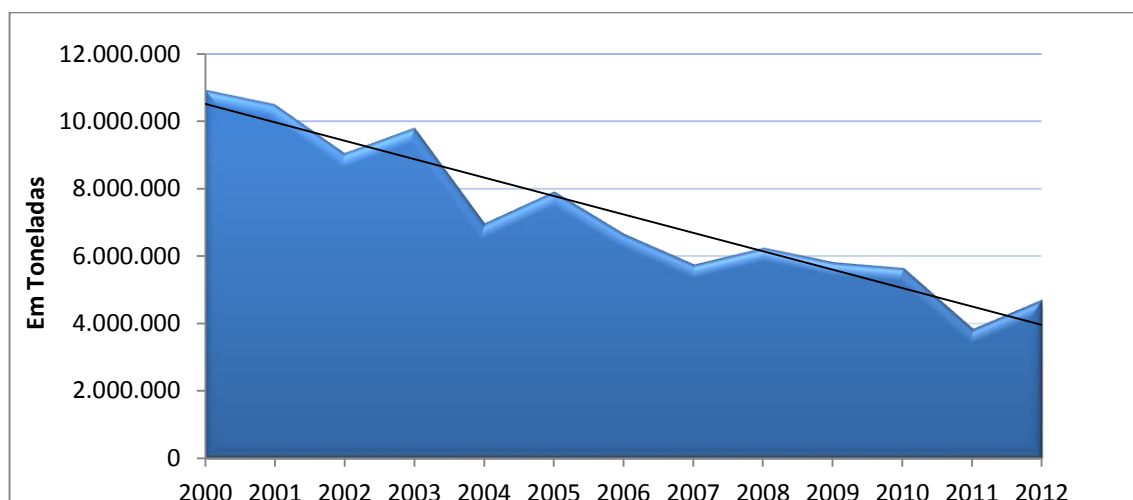
Esse declínio dos programas e projetos de assistência alimentar do PMA, já perceptíveis na primeira metade da década de 1990 esteve também atrelado a uma importante mudança no cenário internacional. O colapso da Guerra Fria contribuiu para o aumento da demanda por ajuda emergencial, especialmente no continente africano, o que fez com que o PMA aumentasse o foco na assistência humanitária (HOPKINS, 2009). O que tornou a ajuda emergencial o principal vetor de ajuda alimentar do Programa foi o sucesso das operações ao longo dos anos, enquanto que, por outro lado, a ajuda para fins desenvolvimentistas tem sido alvo de críticas quanto aos seus benefícios (CLAY, 2003).

Considerando o cenário do PMA na década de 1990, é a partir de então que o regime de ajuda alimentar irá mudar de foco pela terceira vez. Se até então o regime esteve em grande parte preocupado em promover políticas que incentivassem o desenvolvimento nos países receptores, as transformações decorrentes da época mudaram seu foco para a preocupação com a assistência humanitária, que está fortemente atrelada à utilização de ajuda alimentar para fins emergenciais. Pode-se, aqui, traçar um paralelo com o argumento de Cox (1992), para quem as instituições multilaterais também se modificam como reflexo de mudanças no sistema internacional.

As doações estadunidenses ao PMA voltaram a crescer no final de 1999 – como dito anteriormente – e continuaram durante o início dos anos 2000. Um dos fatores que contribuíram para esta alta a partir do final dos anos 1990 e no começo dos anos 2000 foi a criação do Programa Alimentos para a Educação<sup>9</sup> (ver capítulo 3), que foi responsável pela recuperação das doações providas dos EUA. Contudo, embora as doações, em termos absolutos, apresentassem níveis altos no começo dos anos 2000, ao longo da década o que se observa é uma tendência de decréscimo acentuado, como observado no gráfico 6 abaixo.

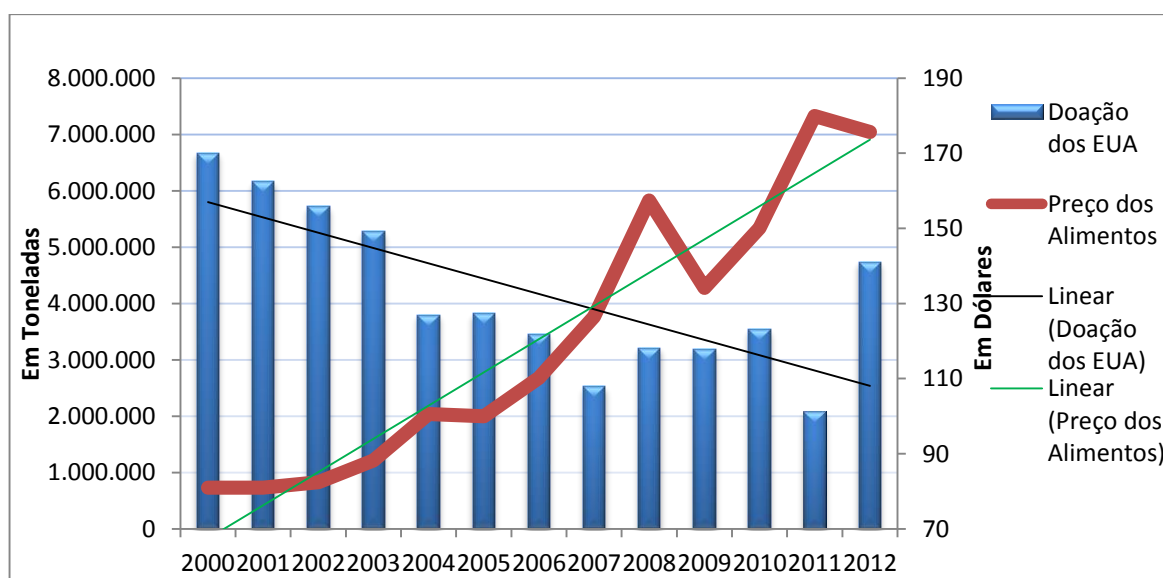
---

<sup>9</sup> Para saber mais detalhes sobre o Programa Alimentos para a Educação, ver Apêndice A.

**GRÁFICO 6 – DOAÇÕES PARA O PMA (2000-2012)**

**Fonte: WFP FAIS, 2014. Elaborado pelo autor.**

Com o aumento da demanda por alimentos na China e na Índia e o desperdício de milho em biocombustíveis, o acesso por comida ficou comprometido principalmente a partir de 2008, quando se nota uma nova crise de alimentos (HOPKINS, 2009). Com a ampliação da demanda e, conseqüentemente, a alta dos preços, a ajuda alimentar volta a declinar até atingir em 2011 o menor montante: pouco mais de dois milhões de toneladas (ver gráfico 6 acima).

**GRÁFICO 7 - DOAÇÃO DOS EUA PELO PMA FRENTE AO PREÇO MUNDIAL DOS ALIMENTOS (2000-2012)**

**Fonte: WFP FAIS, 2014; FMI, 2014. Elaborado pelo autor.**

A despeito da queda das doações norte-americanas no decorrer dos anos 2000 (como observado no gráfico 7 acima), Clay (2003) coloca que o PMA no começo da década voltou a ser dependente da ajuda dos EUA. O autor aponta que em 2001 as contribuições dos Estados Unidos foram responsáveis por 65% dos recursos totais e compara este montante com o alto nível de doações que o país fazia durante o período experimental da instituição, nos anos 1960.

Clay (2003) esclarece também que, embora isso representasse uma alta das doações dos EUA, o financiamento da ajuda para fins desenvolvimentistas era 50% menor. Mais ainda, os recursos doados pela UE diminuíram cerca de 60%. Isso contribuiu para que, segundo o autor, o PMA se tornasse dependente de um único financiador.

Clay (2003) então defende que o caráter multilateral do PMA teria se erodido. A dependência da instituição em relação aos EUA tenderia a espelhar ainda mais a política de ajuda alimentar norte-americana: caracterizada pela relação pró-cíclica em relação ao preço mundial dos alimentos.

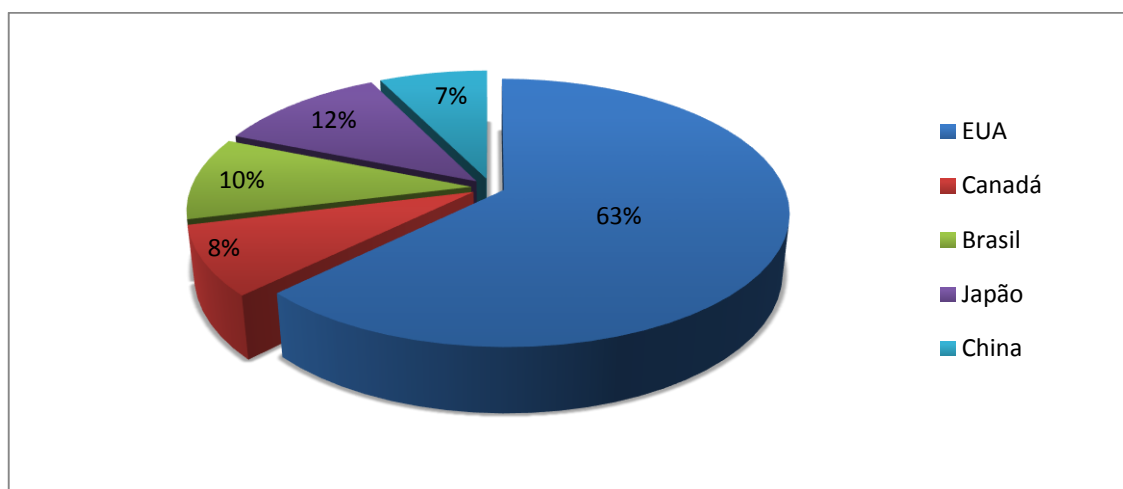
Contudo, analisando no decorrer dos anos 2000, Clapp (2012) aponta mudanças que considera significativas no PMA. Primeiramente, o que se percebe é que há tendência de queda da ajuda alimentar norte-americana (como mostrado no gráfico 7) e, mais do que isso, uma aparição de novos doadores ao programa, como o Brasil, África do Sul, Índia, Coreia do Sul, Arábia Saudita e China.

Se no começo dos anos 2000 os EUA foram responsáveis por 61% das doações ao PMA, em 2011, o país foi autor de 53% das doações (WFP, 2011). Esse número foi menor ainda em 2012, representando 46% (WFP, 2013e). O crescimento do número de doadores, contudo, é seguido pelo declínio em termos absolutos da ajuda alimentar do PMA, assim como do aumento da ajuda emergencial e da queda da ajuda de perfil desenvolvimentista. Embora apresentando tendência de decréscimo, mais da metade da ajuda alimentar provinda do Programa ainda permanece concentrada em um grupo pequeno de países. Em 2012, cinco doadores – EUA, Japão, Canadá, Brasil e China – foram responsáveis por 70% da entrega de ajuda alimentar através do PMA. Dentro desses 70%, os EUA foram responsáveis por 63%, como aponta o gráfico 8 abaixo.

O que se observa também, e isso deve ser destacado, é a ausência da União Europeia e da Austrália nesse rol de grandes doadores, pois eles foram, historicamente, importantes atores dentro do PMA. Na verdade, embora se observe um aumento do número de doadores,

por outro lado, tem-se o decréscimo da participação de demais países importantes. Isso significa, no mínimo, que os multilateralismos nominal e normativo não se fortalecem. No primeiro caso porque atores de peso deixam de contribuir para o Programa, o que diminui os recursos disponíveis para ação. No segundo caso porque o componente normativo se mostra fragilizado em decorrência de abordagens concorrentes defendidas por aqueles mesmos atores de peso.

**GRÁFICO 8 - MAIORES DOADORES PARA O PMA EM 2012**



**Fonte: WFP FAIS, 2014. Elaborado pelo autor.**

Clapp (2012) aponta, por outro ângulo, que a ajuda alimentar tem se tornado mais multilateral uma vez que houve crescimento da proporção canalizada pelo PMA, passando de 10% em 1960 para 67% em 2009, o maior pico já observado. Analisando os dados dos anos seguintes, o que se percebe, contudo, é que há um recuo desta proporção, representando 63% em 2010, 60% em 2011 e 58% em 2012 (WFP, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013). Não se pode verificar, no entanto, se a diminuição da ajuda multilateral ocorreu frente ao aumento da ajuda bilateral ou de outros arranjos multilaterais mais frouxos.

Considerando o defeituoso multilateralismo do PMA, que não garante efetividade na cooperação entre os Estados e no combate à fome no mundo, a ajuda alimentar multilateral se mostra bastante incerta quanto aos seus benefícios. Gabbert e Weikard (2000), analisando o PMA e comparando a efetividade da ajuda bilateral com relação à multilateral, defendem que não há indicação clara de que as doações multilaterais têm melhor efeito frente às doações bilaterais. Os autores em questão esclarecem que, por não haver sanções, os Estados

não cumprem suas obrigações mínimas. Isso contribui para que os Estados não vinculem seus compromissos de ajuda alimentar com fins humanitários, mas, contrário a isso, de acordo com interesses individuais. Gabbert e Weikard (2000) também expõem o decréscimo dos programas e projetos de ajuda alimentar do PMA e o crescimento da ajuda emergencial. Comparando com a ajuda alimentar bilateral de países como os EUA e Japão, os autores concluem que, de modo geral, a ajuda alimentar de ambos os países apresentaram melhores resultados frente à ajuda do PMA. Dois possíveis fatores podem ser responsáveis pela ineficiência do Programa: um largo número de países receptores de alimentos dependentes da instituição (acompanhado à falta de capacidade de atendimento a todos eles) e a ausência de representatividade de países de menor desenvolvimento relativo ou com déficits de alimentos no Conselho Executivo, uma vez que a maioria das cadeiras é ocupada por países em desenvolvimento, mas que não são miseráveis.

No entanto, Barrett e Heisey (2002) defendem que a ajuda alimentar bilateral é mais impulsionada pela oferta ocasional de alimentos do que a de caráter multilateral que, por sua vez, é mais orientada às necessidades dos países receptores. A PL 480, por exemplo, é menos eficaz em estabilizar a disponibilidade de alimentos nos países receptores, sobretudo após as reformas dos anos 1970, o que se deve ao fato de suas alocações se darem através de acordos de curto prazo. Os autores enfatizam que, enquanto a ajuda alimentar bilateral é distribuída por motivos múltiplos (promoção de exportação, escoamento de excedentes e interesses geopolíticos), o PMA busca se concentrar mais na preocupação com a segurança alimentar e a assistência humanitária.

Em suma, nota-se o declínio, em termos gerais, da ajuda alimentar por meio do PMA, principalmente aquela de cunho desenvolvimentista. Isso se deve à queda na participação norte-americana nos últimos anos e, inusitadamente, à brusca redução das doações de Austrália e União Europeia em 2012. Embora mais países tenham começado a participar do grupo de doadores, entre eles os países emergentes, isso não foi suficiente para elevar a quantidade de ajuda fornecida pelo Programa. Ademais, esses novos doadores normalmente não possuem programas regulares de ajuda alimentar (CLAPP, 2012). O PMA, portanto, ainda se mostra como uma instituição fraca no que se refere aos multilateralismos nominal e normativo, e em parte isso se dá devido à atuação dos EUA na instituição.

### **4.3. O multilateralismo do PMA: um problema majoritariamente norte-americano**

Como já explanado anteriormente, para os EUA a criação do PMA significou uma alternativa viável de escoamento de excedentes e de repartição das obrigações sobre a ajuda alimentar internacional. Embora tenha encabeçado a criação do PMA, o compromisso norte-americano para com a instituição tem sido, ao longo dos anos, moldado de acordo com certas condições. Os Estados Unidos viam utilidade em canalizar ajuda alimentar através do PMA para ajudar grupos refugiados ou cenários emergenciais em países onde as pressões políticas internas pudessem dificultar a ajuda bilateral. Como Ruttan (1993) destaca, a força do compromisso norte-americano tem se baseado na visão de como a ajuda alimentar multilateral poderia ser uma extensão do seu programa bilateral. Ruttan (1993) aponta que o interesse do país na partilha de encargos sobre a ajuda começou a frear no momento em que os programas multilaterais passaram a ser grandes a ponto de interferirem na ajuda bilateral, que é fortemente ligada a interesses políticos internos.

A proposta apresentada por McGovern ao CCI, nos anos 1960, levava em consideração que o Programa multilateral não prejudicaria os programas bilaterais dos EUA, pois o via de acordo com os interesses do país (ver capítulos 2 e 3). Mais do que isso, em princípio, a ajuda multilateral através do PMA estaria em concordância com os desejos norte-americanos de atender situações de emergência (e, por isso, estarem a salvo de um compromisso de ajuda em longo prazo) e baseada no uso de excedentes agrícolas.

A falta de um comprometimento dos EUA contribuiu para que a instituição fosse criada como uma estrutura fraca no que concerne ao estabelecimento e cumprimento de metas. Isso impossibilitou uma atuação mais eficaz por parte da instituição no que se refere ao combate à fome no mundo.

Embora ao longo dos anos o PMA tenha experimentado aumento, ainda que não linear, na sua capacidade de resposta e diminuído sua inércia burocrática (observada pela maior independência em relação à FAO e à ONU) desde a crise de alimentos de 1970, o Programa não se empenhou em rever sua funcionalidade como instituição multilateral. A volatilidade das doações feitas ao PMA, que é intrinsecamente relacionada com a situação dos preços mundiais dos alimentos, assim como o aumento da ajuda emergencial, demonstra que os Estados não almejam alcançar objetivos em longo prazo como consequência de

múltiplas ações tomadas em âmbito multilateral, o que destrói o sentido de reciprocidade difusa. Mais do que isso, o PMA permite que os Estados se sintam livres em celebrar acordos e projetar ações, por meio da instituição, de acordo com seus próprios ditames, indo contra os princípios generalizados de conduta que caracterizam a instituição do multilateralismo.

Na verdade, o que fica claro é que o PMA foi criado como instituição multilateral no sentido nominal do termo, não incluindo, dessa forma, a instituição do multilateralismo como mecanismo regulador de suas atividades. A proposta apresentada por McGovern para a criação de uma instituição multilateral dentro das competências da FAO e da ONU compõe em si a característica de multilateralismo no sentido de contribuição/participação por parte dos seus membros. Os EUA, principal ator do PMA, não almejavam um comprometimento multilateral no sentido normativo do termo. Essa conduta não apresentou modificação significativa desde então, pelo que se pôde observar.

No entanto, embora a atuação dos EUA no PMA não corrobore para o fortalecimento multilateral da instituição, sua inércia pode ser também danosa, pois a instituição tende a ficar fracionada, uma vez que seu membro mais importante não atua de forma esperada, isto é, incentivando o funcionamento do Programa. Na verdade, o que existe é uma crise de concepção interna sobre como o trabalho de ajuda alimentar multilateral deve ser feito, o que prejudica a concertação dos Estados no intuito de cumprir com seus objetivos. Mais do que isso, existe uma falta de coerência com relação à atuação e aos objetivos institucionais. Como aponta Clay (2003), embora seja uma realidade que os projetos e programas voltados ao desenvolvimento tenham decaído em contraposição à ajuda emergencial (que atualmente é a maior), o PMA não reconhece sua ineficiência. Em 2008 a instituição anunciou uma mudança de perfil, passando de agência de ajuda alimentar para agência de assistência alimentar sem, no entanto, demonstrar a capacidade e os meios de incentivar projetos e programas de longo prazo que contribuam para o desenvolvimento dos países receptores (WFP, 2013c).

A queda da participação norte-americana no PMA, no entanto, não é só produto da relação pró-cíclica entre ajuda alimentar e preços dos alimentos, mas também se dá devido ao arranjo interno da instituição. A participação dos países em desenvolvimento no Programa, formando uma coalizão que busca fazer valer seus objetivos, tem freado os interesses e a participação norte-americana, o que tem instigado os EUA a lutar pelo direito de veto sobre projetos do PMA (CLAY, 2002).

Essa perspectiva de falta de controle norte-americano sobre instituições internacionais é um dos principais fatores que limitam sua maior participação. Os EUA historicamente tendem a ser reticentes em se submeter, ainda que minimamente, às OI onde não possuem poder de veto. A ausência do poder da palavra final no âmbito do PMA pode se apresentar como uma hipótese para os Estados Unidos não quererem agir de acordo com os objetivos e as metas que seriam construídos multilateralmente.

Cabe salientar, porém, que, a despeito da ausência de garantia de poder de veto aos EUA, indivíduos norte-americanos têm ocupado a Diretoria Executiva<sup>10</sup> do PMA de forma considerável. Dentre os 12 Diretores Executivos que até então passaram pelo Programa, cinco<sup>11</sup> tem cidadania estadunidense, incluindo a atual Diretora Executiva Ertharin Cousin, que assumiu a gestão em 2012. Sendo o cargo mais importante dentro da instituição, o Diretor Executivo é responsável pela administração do Programa e pela execução dos projetos e programas e outras atividades da instituição (WFP, 2010). Mais ainda, norte-americanos têm assumido o cargo em questão desde 1992 de forma seguida. Considerando que a atual gestão só termina em 2017, tal órgão terá passado, de forma continuada, 25 anos sendo gerido por um indivíduo estadunidense.

Vale lembrar que a ajuda alimentar norte-americana é vulnerável à volatilidade dos preços dos alimentos e aos estoques destes, assim como ligada às doações em espécie e feita, preferivelmente, sob acordos de curto prazo. A participação, portanto, de norte-americanos na gestão da Diretoria Executiva de forma continuada, desde o começo da década de 1990 até a atualidade, poderia se mostrar como um catalisador do aumento da ajuda emergencial e, paralelamente, da queda da ajuda desenvolvimentista a partir da primeira metade da década de 1990. O presente estudo, contudo, não conseguiu estabelecer uma relação de causalidade clara entre esses dois fatores.

Além da questão relacionada ao processo decisório do PMA, cabe salientar que uma participação menos efetiva dos EUA na instituição também pode ser entendida levando-se em consideração a perspectiva do Estado fragmentado (pluralista). Como abordado no capítulo 3, a ajuda alimentar norte-americana é arquitetada levando-se em consideração uma

---

<sup>10</sup> Para saber mais sobre a organização institucional do PMA, ver Apêndice B.

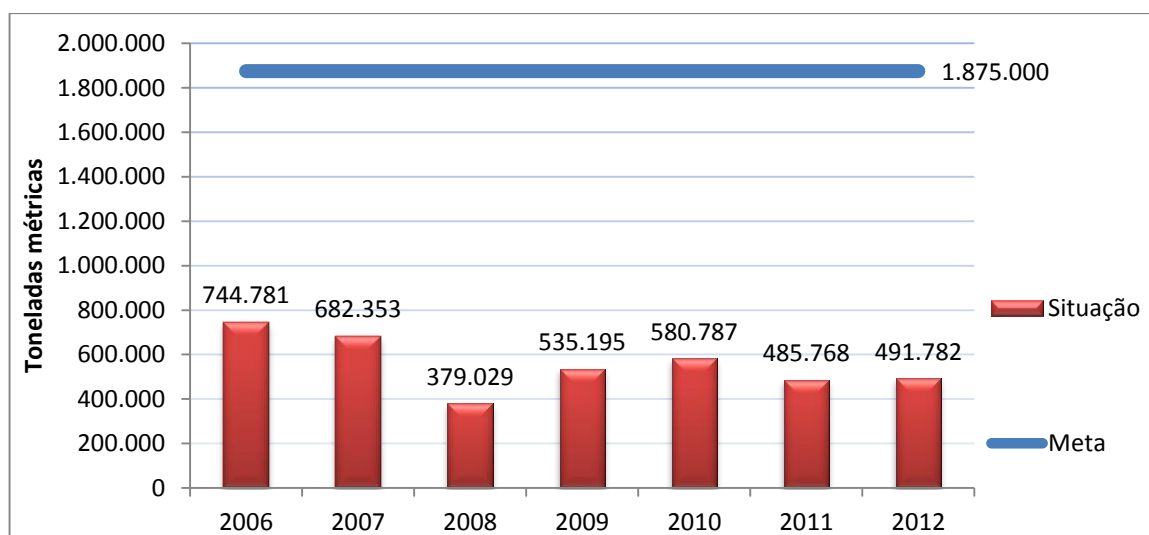
<sup>11</sup> Os cinco são: Thomas C. M. Robinson (1976-1977), Catherine Bertini (1992-2002), James T. Monris (2002-2007), Josette Sheeran (2007-2012) e Ertharin Cousin (2012-2017). Todos os citados já trabalharam em instituições norte-americanas ligadas a ajuda alimentar internacional ou ao USDA.



gama de interesses públicos e privados. Enquanto que o Executivo tenta reformular a política de ajuda alimentar norte-americana no intuito de torná-la menos custosa e mais efetiva, os grupos de interesses (principalmente os integrantes do chamado triângulo de ferro) insistem para que esta continue inalterada. Seu lobby se mostra forte o suficiente para moldar a forma como os recursos para este tipo de ajuda externa é mobilizado. O resultado é que a ajuda alimentar está mais em concordância com os interesses do triângulo de ferro do que com a assistência alimentar em prol do desenvolvimento, conforme o entendimento predominante entre os especialistas.

Como exibido no gráfico 9 abaixo, apenas uma pequena parcela do que foi colocado como meta relativa à doação em prol de programas de desenvolvimento, através do Título II da PL 480 entre 2006-2012 (considerando a disponibilidade dos dados), tanto por meio de ONG, quanto por meio do PMA, foi cumprida. Por outro lado, como demonstrado no gráfico 2 (presente no capítulo 3), a parcela da ajuda monetizada ultrapassa acentuadamente a meta de 15%.

**GRÁFICO 9 - DOAÇÕES PARA PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO OPERADOS POR ONG E PELO PMA, FRENTE A META DE DOAÇÕES APROVADAS SOB O TÍTULO II DA PL 480**



**Fonte: USAID Annual Reports 2006-2012. Elaborado pelo autor.**

Isso pode ser entendido como uma evidência da influência que os grupos de interesses exercem na política de ajuda alimentar norte-americana. Primeiramente porque se a ajuda fosse desvinculada (ver capítulo 3), o mesmo dinheiro empregado para comprar

alimentos em território nacional e enviá-los ao exterior poderia fornecer muito mais ajuda alimentar se fosse utilizado para adquirir e distribuir comida em regiões próximas às populações famintas. Em segundo lugar, porque a ajuda ao desenvolvimento é preterida pela emergencial que, por ser mais circunstancial, permite explorar vantagens de mercado ao invés de se programar em longo-prazo. Em terceiro lugar, porque conseguem estourar o teto de monetização, o que lhes confere liquidez.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Mundial de Alimentos surge de forma contraditória. Criado na década de 1960 com a alegada preocupação de promover o desenvolvimento econômico no mundo, focando-se no combate à fome, foi formatado institucionalmente para lidar com o problema de excedente de alimentos de países ricos, sobretudo dos Estados Unidos. O regime de ajuda alimentar, que já na década de 1950 esteve intimamente atrelado a interesses internos dos países doadores de alimentos, também era marcado pelos interesses do mercado agrícola e por ambições diplomáticas. Esse embate entre desenvolvimento e interesses particulares, que perdura até hoje, foi responsável pela multiplicidade de objetivos que a ajuda alimentar internacional ganhou ao longo dos anos, o que foi crucial para o enfraquecimento e a incoerência do regime. O Programa, por essa razão, criado dentro dessa complexidade de fatores, se mostrou fraco quanto ao seu objetivo de incitar a cooperação multilateral entre os Estados com o intuito de fazer com que a ajuda alimentar se tornasse uma ferramenta de promoção ao desenvolvimento econômico e de combate à fome no mundo. Essa fraqueza do seu caráter multilateral está, como buscou-se demonstrar, intimamente ligada à atuação da política de ajuda alimentar internacional norte-americana.

Os EUA, que até hoje permanecem na qualidade de principal ator do regime, tem sua política de ajuda alimentar internacional fortemente ligada a grupos de interesses internos (como explanado durante o capítulo 3). Se em seu começo, no Pós Segunda Guerra, o regime de ajuda alimentar espelhava um empenho em escoamento de excedentes e abertura de mercado, isso se deu, principalmente, por causa da situação em que se encontravam o governo e os produtores: alto índice de acumulação de estoques de grãos e a necessidade de comercializá-los. Na década de 1960, com o panorama agrícola norte-americano já não tão conturbado e com a percepção de aumento da necessidade de ajuda alimentar ao longo do tempo, os EUA viram a necessidade em dividir as obrigações com mais Estados. Para evitar resultados mutuamente desvantajosos entre as Partes envolvidas e aumentar a coerência e a efetividade das políticas adotadas com relação ao combate à fome no mundo, o PMA foi criado (HOPKINS, 1992).

O PMA, que é resultado dessas preocupações, foi estabelecido reivindicando um compromisso raso entre os Estados com relação à cooperação multilateral. Na verdade, levando-se em consideração o quadro da Guerra Fria e o forte poder de lobby que os grupos de interesses exercem na política interna norte-americana, os EUA, como cabeça principal

da criação do PMA, não puderam assumir um vínculo institucional que demandasse uma regularidade maior nas doações de ajuda alimentar em prol do desenvolvimento (e, portanto, um compromisso de longo prazo). A ajuda alimentar como ferramenta de política externa, tinha que facilmente se adequar às mudanças econômicas e políticas do cenário internacional. Portanto, o multilateralismo do PMA, em sua definição, representava apenas um compromisso superficial de cooperação entre os Estados, pois não requeria uma participação mais profunda de seus membros do que a formação de arranjos *ad hoc*, estes quase sempre vulneráveis à disponibilidade e ao preço internacional dos alimentos.

Essa situação muda com a crise de alimentos da década de 1970, quando o regime passa a se preocupar mais enfaticamente em usar a ajuda alimentar internacional para a promoção do desenvolvimento. O PMA, como instituição, passou a se empenhar mais com a ajuda alimentar desenvolvimentista. Além da crise de alimentos, fatores como o choque do petróleo e o abrandamento dos conflitos da Guerra Fria contribuíram para uma maior percepção, por parte dos Estados, da interdependência mundial nos aspectos da economia, segurança e política (HOPKINS, 2008). Houve, portanto, uma maior preocupação e facilitação em acoplar o desenvolvimento como característica importante da ajuda alimentar internacional. Apesar disso, a ajuda alimentar de tipo vinculada continuava a ser uma característica preponderante, sobretudo para a política de assistência internacional norte-americana.

Com o colapso da Guerra Fria, na primeira metade da década de 1990, e com o aumento das situações de emergência principalmente em países do continente africano, o regime de ajuda alimentar, mais especificamente o PMA, passou por uma nova mudança de foco. A assistência humanitária, ligada à ajuda alimentar emergencial e ao compromisso de curto prazo, passou a preponderar sob as de perfil desenvolvimentistas (HOPKINS, 2008).

Atualmente, com a crise de alimentos de 2008, o que se vê de diferente de ambos os momentos supracitados, é a falta de iniciativa, por parte do PMA, para o combate das necessidades atuais. Junto a isso, tem-se a queda dos níveis de participação por parte de importantes membros, sobretudo dos EUA, nas doações feitas através da instituição. Se nos dois momentos anteriores de mudança no regime o Programa demonstrou capacidade de ajuste, atualmente, o que se observa é a inércia da instituição num cenário de grave crise alimentar no final da primeira década dos anos 2000 (HOPKINS, 2008).

No que toca aos EUA, principal membro do Programa, notou-se a perda do interesse pela instituição na medida em que ela deixou de ser um complemento mais direto da sua

ajuda alimentar bilateral. Esse bloqueio se deu, principalmente, pelos países em desenvolvimento que adentraram à instituição, e que muitas vezes agiam em coalizão, e pela paridade do processo de decisão (um país um voto). Essa situação desincentivou uma participação mais significativa dos EUA no Programa. Historicamente o país tem dado maior grau de importância e participado de forma mais efetiva em instituições que lhe garantam poder determinante no processo das decisões.

Essa omissão por parte dos EUA prejudica as ações e, mais ainda, a efetividade da instituição. Como consequência disso, o arranjo multilateral do Programa fica comprometido e, com isso, sua credibilidade em combater a fome no mundo através de um mecanismo de cooperação entre os Estados.

No entanto, não é só a situação interna do PMA o fator responsável pelo enfraquecimento do seu caráter multilateral e pela má participação dos EUA na instituição. A política de ajuda alimentar internacional norte-americana, que é multifacetada por ser influenciada por vários grupos de interesses, restringe o Estado para que este tome iniciativas mais efetivas no combate à fome, como abordado nos capítulos 3 e 4. Grupos de interesses, de grande importância para a economia e política norte-americanas, conseguem impor suas vontades sobre demais grupos que incitam mudanças, inclusive sobre o Presidente da República, independentemente de seu partido.

Levando-se em consideração que os preços dos alimentos permanecem, desde a crise de 2008, num nível consideravelmente alto e que, por outro lado, a ajuda alimentar por parte do PMA demonstra uma tendência geral de declínio e, mais do que isso, que a fome ainda continua a assolar milhões de pessoas no mundo, se faz urgente repensar o Programa como instituição multilateral. Embora o número de doadores tenha aumentado, a ajuda alimentar em termos absolutos tem caído. A ajuda emergencial tem aumentado frente a de perfil desenvolvimentista (o que demonstra um baixo nível de cooperação e de compromissos de longo prazo) e a participação de importantes atores (como os EUA, União Europeia e Austrália) também declinou. Todos esses problemas denotam fraquezas no caráter multilateral da instituição.

O PMA, responsável por 58% da ajuda alimentar global e, por isso, a mais importante instituição do regime, necessita de uma reforma que se mova além dos compromissos *ad hoc* e das relações pró-cíclicas da ajuda alimentar. É necessário que seu mais importante ator (os EUA) participe ativamente nessa mudança. Contudo, é preciso primeiramente que a percepção sobre a ajuda alimentar norte-americana mude, através de uma reforma interna.

As propostas apresentadas na gestão Obama se mostram caminhar para isso, o desafio maior é fazer com que elas se sobreponham à inércia dos grupos de interesses do triângulo de ferro. O desafio que se coloca frente a essa questão é como o Executivo e o USAID, principais órgãos que apoiam reformas na política de ajuda alimentar (ver capítulo três), poderão alcançar sucesso com relação a isso, uma vez que o Congresso norte-americano é altamente aberto ao lobby dos grupos de interesses privados.

No âmbito do Programa, é de interesse dos EUA uma revisão do arranjo estrutural e da sua característica como instituição multilateral. Decerto, a instituição do multilateralismo e a garantia de paridade entre os membros da instituição, pelo que se pôde estudar, conduziu a uma cooperação menos efetiva, pois se tornou um empecilho à participação norte-americana e não se pode ignorar a relevância dos recursos daquele país para os propósitos do PMA. Convém, portanto, notar que a participação dos EUA de forma ativa está condicionada a uma adoção de um modelo de multilateralismo mais aberto por parte do Programa. Por um lado, ele concederia diferenciação no poder de atuação, levando-se em consideração o contraste entre os diferentes países membros (HAASS, 2010). Por outro lado, seria importante ampliar a participação da sociedade civil, tanto na fiscalização quanto na formulação das diversas políticas de auxílio, tornando o multilateralismo da instituição mais inclusivo (COX, 1992). A maior eficiência da instituição, pode-se supor, atrairia mais membros, ampliando a quantidade e a qualidade do Programa.

Para isso, no entanto, seria necessário que ocorresse uma mudança na política de ajuda alimentar norte-americana nos moldes propostos pela gestão Obama, a fim de fazer com que a ajuda dos EUA ganhasse um perfil mais voltado para a promoção do desenvolvimento. É necessário diminuir o poder que o USDA exerce sobre a formulação da política de ajuda alimentar norte-americana, a fim de fazer com ela seja menos acoplada aos interesses agrícolas, responsáveis, principalmente, pela inconstância da ajuda e, portanto, sua ineficácia. A não ser que essas mudanças ocorram, o PMA continuará espelhando, em grande parte, os aspectos mais mesquinhos da política norte-americana, voltados a interesses privados, que obscurecem as preocupações humanitárias que ela eventualmente pode ter.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan. Why States Act through Formal International Organizations. **Journal of Conflict Resolution**, vol. 42, nº 1, 1998, pp. 3-32.

BARRETT, Chris; LENTZ, Eric. U.S. Monetization Policy: Recommendations for Improvement. **Policy Development Study Series**, Dezembro de 2009. Disponível em:< [http://dyson.cornell.edu/faculty\\_sites/cbb2/Papers/Chicago%20Council%20-%20Policy%20Development%20Study%20on%20Monetization%20-%20December%202009.pdf](http://dyson.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/Chicago%20Council%20-%20Policy%20Development%20Study%20on%20Monetization%20-%20December%202009.pdf)>. Acesso em: 11/11/2013.

BARRETT, C.B.; HEISEY, K.C. How effectively does multilateral food aid respond to fluctuating needs? **Food Policy**, Vol. 27, 2002, pp. 477-491.

BURBACH, Roger; FLYNN, Patrícia. **Agroindústria nas Américas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

CAPORASO, James A. International Relations Theory and Multilateralism: the search for foundations. **International Organization**, Vol. 46, nº 3, 1992, pp. 599-632.

CHARLTON, Mark W. Innovation and Inter-Organizational Politics: The Case of World Food Programme. **International Journal**, vol. 47, nº 3, 1992, pp. 630-665.

CLAPP, Jenifer. **Corporate Power in Global Agrifood Governance**. London: The MIT Press, 2009.

\_\_\_\_\_. **Hunger in the Balance: the new politics of international food aid**. London: Cornell University Press, 2012.

\_\_\_\_\_. The US Food Aid Debate: Major Reform on the Horizon?. **Triple Crisis**, 2013. Disponível em:< <http://triplecrisis.com/the-us-food-aid-debate-major-reform-on-the-horizon/>>. Acessado em: 12/11/2013.

CLAY, Edward; STOKKE, Olav. The Changing Role of Food Aid and Finance for Food. In: **Food Aid and Human Security**. CLAY, Edward; STOKKE, Olav (Org.). Londres: Frank Cass, 2000, pp. 13-54.

CLAY, Edward. Book Review Article: Forty Years of Multilateral Food Aid – Responding to Changing Realities. **Development Policy Review**, 2002, Vol. 20, nº 2, pp. 203-207.

\_\_\_\_\_. Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System. **Development Policy Review**, 2003, Vol. 21, nº 5-6, pp. 697-709.

COX, Robert W. Multilateralism and world order. **Review of International Studies**, vol. 18, nº 2, 1992, pp. 161-180.

DIVEN, Polly. A coincidence of interests: The hyperpluralism of U.S. food aid policy. **Foreign Policy Analysis**, 2006, vol. 2, pp. 361-384.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). Management of U.S. Donations to the World Food Program. Hearing before the Legislation and National Security Committee of the Committee on Government Operations. **House of Representatives**, Maio de 1994. Disponível em: < <https://archive.org/details/managementofusdo00unit>>. Acessado em: 17/02/2014.

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. President's Management Agenda. **Fiscal Year 2002**. Disponível em: < <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>>. Acessado em: 12/11/2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). Merger of the International Emergency Food Council with FAO. **Report of the First Session of Council of FAO**, 4-11 Novembro, 1947.

\_\_\_\_\_. International Distribution. **Report of The Council of FAO**, Sixth Session, 13-24 June, 1949.

\_\_\_\_\_. **Report of the Conference of FAO**, Eleventh Session. Roma, 1961a.

\_\_\_\_\_. Utilization of Food Surpluses: World Food Programme. **FAO Conference resolution 1/61**. Roma, 1961b.

\_\_\_\_\_. **The State of Food Insecurity in the World: Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress**. 2015. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf> >. Acessado em: 15/03/2016.

FOOD AID CONVENTION (FAC). **About The FAC**. 2010. Disponível em: < <http://www.foodaidconvention.org/en/index/aboutthefac.aspx>>. Acessado em: 03/11/2013.

\_\_\_\_\_. **Food Assistance Convention**. 25 Abril 2012. Disponível em: < <http://www.foodassistanceconvention.org/convention/FoodAssistance.pdf>>. Acessado em: 03/11/2013.

FOOD ASSISTANCE CONVENTION (FAC2). **About FAC**. 2013. Disponível em: < [http://www.foodassistanceconvention.org/en/about\\_fac/about.aspx](http://www.foodassistanceconvention.org/en/about_fac/about.aspx)>. Acessado em: 03/11/2013.

FORDHAM, Benjamim O.; MCKEOWN, Timothy J. Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy. **International Organization**, Vol. 57, 2003, pp. 519-549.

FRIEDMANN, Harriet. The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order. **American Journal of Sociology**, Vol. 88, Marxist Inquiries: Studies of Labor, Class and States, 1982, pp. 248-286.



FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **IMF Primary Commodities Prices**. 2014. Disponível em:< <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>>. Acessado em: 03/11/2013.

GABBERT, Silke; WEIKARD, Hans-Peter. The poor performance of the rich – bilateral versus multilateral food aid allocation. **Quartely Journal of International Agriculture**, 2000, vol. 32, nº 2, pp. 199-218.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). Foreign Assistance: Inadequate Accountability for U.S. Donations to the World Food Program. Report to the Chairman, Legislation and National Security Committee on Government Operations. **House of Representatives**. 1994a. Disponível em:<<http://www.gao.gov/assets/160/154210.pdf>>. Acessado em: 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. Multilateral Assistance: Accountability for U.S. Contributions to the World Food Program. Testimony before the Subcommittee on Legislation and National Security, Committee on Government Operations, **House of Representatives**. 1994b. Disponível em:< <http://www.gao.gov/assets/110/105541.pdf>>. Acessado em: 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. Foreign Assistance: Various Challenges Impede the Efficiency and Effectiveness of U.S. Food Aid. Report to the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, **U.S. Senate**. 2007. Disponível em:< <http://www.gao.gov/new.items/d07560.pdf>> Acessado em: 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. International Food Assistance: Funding Development Projects through the Purchase, Shipment, and Sale of U.S. Commodities Is Inefficient and Can Cause Adverse Market Impacts. **Report to Congressional Requesters**. 2011. Disponível em:< <http://www.gao.gov/assets/330/320013.pdf>>. Acessado em: 11/11/2013.

GEORGE, Susan. **O Mercado da Fome: as verdadeiras razões da fome no mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

HANRAHAN, Charles E, 2013. International Food Aid Programs: Background and Issues. Congressional Research Service. **Federation of American Scientists**. Disponível em:< <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41072.pdf>>. Acessado em: 11/11/2013.

HAASS, R. N. The case for messy multilateralism. **Financial Times**, Londres, 5 janeiro 2010. Disponível em:< <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a.html>>. Acessado em: 03/10/2013.

HICKS, Brock. The US Food Aid Industry: Food for Peace or Food for Profit?. **Food First**, Março 2013. Disponível em:< <http://www.foodfirst.org/en/US+food+aid+industry>>. Acessado em: 12/11/2013.

HOPKINS, Raymond F. The Evolution of Food Aid: Towards a development first regime. **Food Policy**, 1984, vol. 9, nº 4, pp. 345-362.

\_\_\_\_\_. Reform in the international food aid regime: the role of the consensual knowledge. **International Organization**, 1992, vol. 46, pp 225-264.

\_\_\_\_\_. Responding to the 2008 “Food Crisis”: Lessons from the Evolution of the Food

Aid Regime. In: **The Global Food Crisis**. CLAPP, Jenifer; COHEN, Marc J. (Org.). Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2009, pp. 79-93.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. **International Studies Review**, vol. 39, 1995, pp. 209-238.

HUMPHREY, Hubert H. Food and Fiber as a Force for Freedom. **Report to the Committee on Agriculture and Forestry**. Washington: US Government Printing Office, 1958.

JACOBS, Lawrence R.; PAGE, Benjamin I. Who Influences U.S. Foreign Policy?. **The American Political Science Review**, Vol. 99, N° 1, 2005, pp. 107-123.

KEOHANE, Robert O. Multilateralism: An Agenda for Research. **International Journal**, vol. 45, No. 4, 1990, pp. 731-764.

\_\_\_\_\_. The contingent legitimacy of multilateralism. In: NEWMAN, E.; THAKUR, R.; THIRMAN, J. (Ed.). **Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change**. Tokyo: United Nations University Press, 2006.

KONANDREAS, Panos. Multilateral mechanisms governing food aid and the need for an enhanced role of the CSSD in the context of the new WTO disciplines on agriculture. **Food and Agriculture Organization**, 2005.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, 2012, vol. 20, n° 42, pp. 93-110.

KRIPKE, Gawain. The Uses of Crisis: Progress on Implementing U.S. Local/Regional Procurement of Food Aid. In: **The Global Food Crisis**. CLAPP, Jenifer; COHEN, Marc J. (Org.). Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2009, pp. 113-126.

LEE, Katie. The Farm Bill & International Food Aid: What You Need To Know. **Interaction**, 2014. Disponível em: <<https://www.interaction.org/blog/farm-bill-international-food-aid-what-you-need-know>>. Acessado em: 21/03/2016.

MARTIN, Lisa L. Interests, power, and multilateralism. **International Organization**, v. 46, n° 4, 1992, pp. 765-792.

MASO, Thella Fernandes. Multilateralismo Educacional: um novo tema para as relações internacionais? **II Seminário Nacional de Sociologia e Política**, vol. 4, 2010, pp. 1-27.

MELLO, Flávia de Campos. O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Texto para Discussão**. Rio de Janeiro, junho de 2011.

MURPHY, Sophia; MCAFEE, Kathy. U.S. Food Aid: Time to Get It Right. **Institute for Agriculture and Trade Policy**, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO (OMC). **Agreement on Agriculture. Uruguay Round Agreement, 1995.** Disponível em:< [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)>. Acessado em: 03/11/2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Provision of Food Surpluses to Food-Deficit People through the United Nations System, Assembleia Geral das Nações Unidas,

**Resolução 1496 (XV).** Nova York, 1960.

\_\_\_\_\_. World Food Programme. Assembleia Geral das Nações Unidas, **Resolução 1714 (XVI).** Nova York, 1961.

\_\_\_\_\_. Continuation of the World Food Programme. Assembleia Geral das Nações Unidas, **Resolução 2095 (XX).** Nova York, 1965a.

\_\_\_\_\_. Programme of studies on multilateral food aid. Assembleia Geral das Nações Unidas, **Resolução 2096 (XX).** Nova York, 1965b.

\_\_\_\_\_. Reconstitution of United Nations/FAO Intergovernmental Committee of the World Food Programme as a Committee on Food Aid Policies and Programmes. Assembleia Geral das Nações Unidas, **Resolução 3404 (XXX).** Nova York, 1975.

\_\_\_\_\_. **Review of Management and Administration in the World Food Programme (WFP).** Geneva, 2009. Disponível em:< <https://www.unjui.org/en/reports-notes/JIU%20Products/Review%20of%20management%20and%20administration%20in%20the%20World%20Food%20Programme.pdf>>. Acessado em: 03/11/2013.

\_\_\_\_\_. **O que você precisa saber sobre a fome em 2012.** 2012. Disponível em:< <http://www.onu.org.br/o-que-voce-precisa-saber-sobre-a-fome-em-2012/>>. Acessado em: 03/11/2013.

UDENAREN, John Van. What is “multilateral”? **Policy Review**, 2003, pp. 33-45.

PILLAI, Nita. Food Aid for Development? A Review of the Evidence. In: **Food Aid and Human Security.** CLAY, Edward; STOKKE, Olav (Org.). Londres: Frank Cass, 2000, p. 196-220.

PORTILLO, Luis. **¿Alimentos para la Paz? La “ayuda” de Estados Unidos.** Madrid: Iepala Editorial, 1987.

POWELL, Lindsey. In Defense of Multilateralism. **Yale Center for Environmental Law and Policy.** New Haven, Outubro 2003.

ROTHSCHILD, Emma. Food Politics. **Foreign Affairs**, Vol. 54, Nº 2, 1976, pp. 285-307.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, vol. 46, nº 3, 1992, pp. 561-598.

RUTTAN, Vernon W. The Politics of U.S. Food Aid Policy: A Historical Review. In: **Why Food Aid?** RUTTAN, Vernon W. (Org.). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 2-38.

SCHUBERT, James N. The Impact of Food Aid on World Malnutrition. **International Organization**, Vol. 35, nº 2, 1981, pp. 329-354.

SHAW, D. **The UN World Food Programme and the Development of Food Aid**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2001.

SIMMONS, Emmy. **Reconsidering Food Aid: The Dialogue Continues. Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa**, 2007.

\_\_\_\_\_. Monetization of Food Aid: Reconsidering U.S. Policy and Practice. **Washington, DC: Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa**, 2009.

SMOUTS, Marie-Claude. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. In: **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, pp.129-151.

THE CHICAGO COUNCIL OF GLOBAL AFFAIRS, 2014. **Mary Chambliss**. Disponível em:<

[http://www.thechicagocouncil.org/files/Global\\_Agriculture/About\\_the\\_Initiative/Chambliss\\_Biography.aspx](http://www.thechicagocouncil.org/files/Global_Agriculture/About_the_Initiative/Chambliss_Biography.aspx)>. Acessado em: 01/03/2014.

THE NEW YORK TIMES. **Obama Administration Seeks to Overhaul International Food Aid**. 2013. Disponível em:< [http://www.nytimes.com/2013/04/05/us/politics/white-house-seeks-to-change-international-food-aid.html?pagewanted=2&\\_r=3&smid=fb-share&](http://www.nytimes.com/2013/04/05/us/politics/white-house-seeks-to-change-international-food-aid.html?pagewanted=2&_r=3&smid=fb-share&)>. Acessado em: 12/11/2013.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). **Celebrating Food For Peace (1954-2004): Bringing Hope to the Hungry**, 2004.

\_\_\_\_\_. **U.S. International Food Assistance Report**. 2006. Disponível em:< [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACJ747.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACJ747.pdf)>. Acessado em: 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. **U.S. International Food Assistance Report**. 2007. Disponível em:< [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACK880.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACK880.pdf)>. Acessado em: 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. **U.S. International Food Assistance Report**. 2008. Disponível em:< [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACM764.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACM764.pdf)>. Acessado em: 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. **U.S. International Food Assistance Report**. 2009. Disponível em:< [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACP800.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACP800.pdf)>. Acessado em: 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. **U.S. International Food Assistance Report**. 2010. Disponível em:< [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACT300.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACT300.pdf)>. Acessado em: 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. **U.S. International Food Assistance Report.** 2011. Disponível em:< <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/FY%202011%20IFAR%20FINAL.pdf>>. Acessado em: 11/11/2013.

\_\_\_\_\_. **U.S. International Food Assistance Report.** 2012. Disponível em:< <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/FY%202012%20Intl%20Food%20Assistance%20Report%20FINAL.pdf>>. Acessado em: 23/02/2014.

\_\_\_\_\_. **The Future of Food Assistance: U.S. Food Aid Reform.** 2016. Disponível em:< [http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/USAIDFoodAidReform\\_FactSheet.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/USAIDFoodAidReform_FactSheet.pdf)>. Acessado em: 12/11/2013.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). **USDA's Farm Bill Proposals.** 2007. Disponível em:< <http://www.usda.gov/documents/07finalfbp.pdf>>. Acessado em: 12/11/2013.

\_\_\_\_\_. **About FSA: About the Commodity Credit Corporation.** 2008. Disponível em:< <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=sao-cc>>. Acessado em: 17/11/2013.

\_\_\_\_\_. Management Systems International and Coffey International Development. **USDA Local and Regional Food Aid Procurement Pilot Project: Independent Evaluation Report.** Washington, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Fact Sheet: Bill Emerson Humanitarian Trust.** 2012b. Disponível em:< <http://www.fas.usda.gov/excredits/FoodAid/emersontrust.asp>>. Acessado em: 17/11/2013.

\_\_\_\_\_. **Food Aid.** 2013a. Disponível em:< <http://www.fas.usda.gov/food-aid.asp>>. Acessado em: 17/11/2013.

\_\_\_\_\_. **Public Law 480, Title I.** 2013b. Disponível em:< <http://www.fas.usda.gov/excredits/FoodAid/pl480/pl480.asp>>. Acessado em: 17/11/2013.

\_\_\_\_\_. **Section 416b.** 2013c. Disponível em:<<http://www.fas.usda.gov/excredits/FoodAid/416b/section416b.asp>>. Acessado em: 17/11/2013.

\_\_\_\_\_. **Local and Regional Procurement Project.** 2013d. Disponível em:< <http://www.fas.usda.gov/excredits/FoodAid/LRP/LRP.asp>>. Acessado em: 17/11/2013.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **Estatuto, Reglamento General, Reglamento Financiero, Reglamento de La Junta Ejecutiva,** 2010.

\_\_\_\_\_. **Food Aid Flows.** 2008. Disponível em:< <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp205880.pdf>>. Acessado em: 15/12/2013.

\_\_\_\_\_. **Food Aid Flows.** 2009. Disponível em:<  
<http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp223562.pdf>>.

Acessado em: 15/12/2013.

\_\_\_\_\_. **Food Aid Flows.** 2010. Disponível em:<  
[http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp239805.p](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp239805.pdf)  
[df](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp239805.pdf)>. Acessado em: 15/12/2013.

Acessado em: 15/12/2013.

\_\_\_\_\_. **Food Aid Flows.** 2011. Disponível em:<  
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp250070.pdf>>.

Acessado em: 15/12/2013.

\_\_\_\_\_. **Food Aid Flows.** 2012. Disponível em:<  
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp250070.pdf>>.

Acessado em: 15/12/2013.

\_\_\_\_\_. **Mission Statement.** 2013b. Disponível em: <<http://www.wfp.org/about/mission-statement>>. Acessado em: 30/10/2013.

\_\_\_\_\_. **Strategic Plan.** 2013c. Disponível em: < <http://www.wfp.org/about/strategic-plan>>. Acessado em: 30/10/2013.

\_\_\_\_\_. **Corporate Information.** 2013d. Disponível em: <  
<http://www.wfp.org/about/corporate-information>>. Acessado em: 30/10/2013.

\_\_\_\_\_. **Reseña Anual de 2012: Programa Mundial de Alimentos.** 2013e. Disponível em:< [http://es.wfp.org/sites/default/files/es/file/resena\\_anual\\_2012.pdf](http://es.wfp.org/sites/default/files/es/file/resena_anual_2012.pdf)>. Acessado em: 15/12/2013.

\_\_\_\_\_. **Ertharin Cousin's Biography.** 2014a. Disponível em:<  
<http://www.wfp.org/about/corporate-information/executive-director/biography>>. Acessado em: 01/03/2014.

\_\_\_\_\_. **Previous WFP Executive Directors.** 2014b. Disponível em:<  
<http://www.wfp.org/about/previous-executive-directors>>. Acessado em: 01/03/2014.

\_\_\_\_\_. **Members of The Board.** 2016. Disponível em: <  
<http://executiveboard.wfp.org/members-of-the-board>>. Acessado em: 21/03/2016.

WORLD FOOD PROGRAMME: FOOD AID INFORMATION SYSTEM (WFP FAIS).  
**Food Aid Information System.** 2014. Disponível em:<<http://www.wfp.org/faais/>>.  
Acessado em: 30/10/2013.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – OS ATUAIS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR DOS EUA

De acordo com o site do USDA (2013a), os Estados Unidos, atualmente, proveem assistência alimentar internacional através de cinco programas: Alimentos para a Paz (PL 480), Alimentos para o Progresso, *McGovern–Dole International Food for Education and Child Nutrition Program* (Alimentos para a Educação), Seção 416 (b) e *Local and Regional Procurement Project* (LRPP) (USDA, 2013a). Cabe citar também a importância de dois recursos para assistência alimentar norte-americana: o *Bill Emerson Humanitarian Trust* (BEHT) e o *Emergency Food Security Program* (EFSP).

Todos os programas são orientados pela USAID e USDA. O primeiro é responsável pelos Títulos II, III e V do Programa Alimentos para a Paz, já o segundo administra todos os programas restantes. A participação dessas duas instituições gera confusão administrativa. Existe também o chamado *Food Assistance Policy Council* (FAPC), que é uma interagência responsável pela coordenação política da ajuda alimentar. Ela é presidida pela USDA, inclui os departamentos de Estado, Defesa e Transportes, o USAID e o *Management and Budget and the National Security Council* (USDA, 2013a; MURPHY E MCAFEE, 2005; HANRAHAN, 2013).

#### 1. Programa Alimentos para a Paz (PL 480)

O Programa Alimentos para a Paz “*is the main legislative vehicle that authorizes foreign food assistance*”. Durante o período de 2002 a 2011, por exemplo, o Programa foi responsável por cerca de 50% a 90% dos gastos totais anuais da ajuda alimentar internacional (HANRAHAN, 2013). Ele está dividido em quatro Títulos principais (I, II, III e V), e cada um tem um “*specific objective and provides assistance to countries at a particular level of economic development*” (USDA, 2013b).

O Título I, *Economic Assistance and Food Security*, permite a concessão de empréstimos a juros baixos e em longo prazo a países em desenvolvimento e entidades privadas para a compra de commodities agrícolas no intuito de apoiar projetos específicos.



Suas atividades podem ser operacionalizadas pelos governos e entidades privadas (HANRAHAN, 2013; MURPHY E MCAFEE, 2005).

O Título II, *Emergency and Private Assistance*, provê a doação de commodities agrícolas norte-americanas para responder a necessidades emergenciais ou não emergenciais nos países receptores. Suas atividades podem ser operacionalizadas por governos, cooperativas, ONG, entidades públicas ou privadas, e OI (principalmente o PMA) (HANRAHAN, 2013; MURPHY E MCAFEE, 2005).

O Título III, *Food For Development*, permite concessões do governo norte-americano para governos de países menos desenvolvidos a fim de apoiar o crescimento em longo prazo. O Título V, *Farmer-to-Farmer Program*, financia assistência técnica voluntária para os agricultores, organizações agrícolas e agroindústria em curto prazo nos países beneficiados (HANRAHAN, 2013).

O Título II se tornou a via principal de ajuda alimentar do Programa Alimentos para a Paz. Já os Títulos I e III se encontram inativos (o primeiro desde 2006 e o segundo desde 2002) (HANRAHAN, 2013; MURPHY E MCAFEE, 2005).

## **2. Programa Alimentos para o Progresso**

O Programa Alimentos para o Progresso, criado em 1985, autoriza a *Commodity Credit Corporation* (CCC) a exportar ou vender, em termos de concessão ou crédito, commodities agrícolas para países em desenvolvimento (através do Título I ou do próprio CCC) no intuito de fortalecer a livre iniciativa no setor agrícola, melhorando, por exemplo, a infraestrutura, a produtividade e o sistema de mercado do agronegócio. A CCC é uma entidade governamental criada com o objetivo de estabilizar, apoiar e proteger a renda e os preços dos produtos agrícolas, além de contribuir para a manutenção do fornecimento de commodities para a ajuda alimentar de forma adequada e equilibrada (HANRAHAN, 2013, 2013; USDA, 2008).

O Programa permanece ativo. No ano de 2011, por exemplo, Alimentos para o Progresso forneceu mais de 240 mil toneladas de produtos agrícolas estadunidenses (um valor estimado de US\$ 162 milhões) para cerca de nove países em desenvolvimento. Entre as agências operacionais do Programa estão os próprios governos, cooperativas, ONG, entidades públicas ou privadas, e OI (incluindo o PMA) (HANRAHAN, 2013; MURPHY E MCAFEE, 2005).

### **3. McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program (Alimentos para a Educação)**

O Programa Alimentos para a Educação, criado em 2002, utiliza de commodities (através de doações ou venda local e regional) e assistência técnica e financeira para apoiar programas de alimentação e de nutrição materna e infantil nos países receptores. É operacionalizado por governos, entidades privadas e OI. Em 2012 ele foi reestabelecido com caráter permanente (USDA, 2013a; MURPHY E MCAFEE, 2005, 2005; HANRAHAN,, 2013).

### **4. Seção 416 (b)**

Esse programa prevê a doação de mercadorias excedentes em poder da CCC, desde que não prejudique a disponibilidade de recursos usados em programas nacionais ou doados para agências, assim como não interrompa as vendas comerciais normais. Os bens doados através desse canal podem ser usados, nos países receptores, para venda a fim de angariar recursos e utilizá-los na promoção de programas agrícolas, econômicos ou de infraestrutura. As operações do programa podem ser feitas por governos, cooperativas, ONG, entidades públicas ou privadas e OI. O programa está inativo desde 2007 por falta de recurso no CCC, pois a alta demanda internacional liquidou os excedentes em posse da agência (USDA, 2013c; HANRAHAN, 2013; MURPHY E MCAFEE, 2005).

### **5. Local and Regional Procurement Project (LRPP)**

O LRPP foi primeiramente autorizado como um projeto piloto de quatro anos através da *Farm Bill* de 2008. O projeto previa a aquisição de alimentos a nível local e regional nos países receptores de 2009 a 2012 e objetivava examinar a eficácia dessas compras na melhoria da assistência alimentar. O CCC disponibilizou um financiamento de US\$ 60 milhões que seriam distribuídos durante o período (USDA, 2013d).

De acordo com o USDA (2013d), o projeto incluía quatro etapas:

- Estudo prévio dos programas de compras locais e regionais (2008 a 2009);

- Desenvolvimento de diretrizes (2009);
- Implementação de projetos em áreas-base (2009 a 2011);
- Avaliação independente (2012).

O projeto cumpriu todas as etapas. A avaliação feita em 2012 pelo *Management Systems International and Coffey International Development* concluiu que a compra local ou regional demora menos tempo para atingir os alvos desejados do que os embarques da ajuda em espécie. No geral, os custos totais (transporte, armazenamento, manuseio etc.) foram menores para o LRPP do que para a ajuda em espécie (USDA, 2012a; HANRAHAN, 2013).

## **6. Bill Emerson Humanitarian Trust (BEHT)**

O BEHT não é propriamente um programa, mas uma reserva alimentar criada para armazenar até quatro milhões de toneladas de commodities (trigo, milho, sorgo e arroz) a fim de responder a uma emergência inesperada que não pode ser atendida pelos recursos do programa Alimentos para a Paz. Suas operações podem ser feitas por governos, cooperativas, ONG, entidades públicas ou privadas, e OI (USDA, 2012b; MURPHY E MCAFEE, 2005).

## **7. Emergency Food Security Program (EFSP)**

O EFSP foi criado para ser um complemento de ajuda alimentar emergencial do Título II do programa Alimentos para a Paz. É apoiado pelos recursos da *International Disaster Assistance* (IDA), órgão pertencente ao USAID (HANRAHAN, 2013).

Três tipos de assistência à segurança alimentar e a ajuda emergencial são feitos pela EFSP: aquisição local e regional, transferência de renda (dinheiro dado a pessoas afetadas por desastres para a compra de alimentos) e vale alimentação (fornecimento local de alimento através de vale alimentação em papel ou eletrônico). Essas operações podem ser apoiadas por ONG, cooperativas e OI, por exemplo (HANRAHAN, 2013).

## APÊNDICE B – ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO PMA

**FIGURA 1 - COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO EM 2016**

### Composition of the Members of the Board in 2016

Elected by the FAO Council	Elected by ECOSOC	Term of office expiring
Canada	Burundi	31 December 2016
Colombia	Cuba	
Equatorial Guinea	Ethiopia	
Germany	Norway	
Guatemala (2)	Pakistan	
Mauritania (3)	Spain	
Mexico (4)	Vacant seat (5)	
Saudi Arabia		
South Africa		
Australia	China	31 December 2017
Denmark	Hungary	
Iran (Islamic Republic of) (6)	Japan	
Libya	Panama	
Poland	Swaziland	
	United Kingdom	
Afghanistan	Bangladesh	31 December 2018
Kuwait	France	
Sweden	India	
United States of America	Liberia	
	Netherlands	
	Russian Federation	

**Fonte: WFP, 2016.**

Atualmente, o órgão dirigente do PMA é o Conselho Executivo. Seu papel é o de fornecer supervisão intergovernamental, avaliar e aprovar os programas da agência, além de monitorar o seu desempenho. O Conselho Executivo é composto por 36 Estados-membros, dos quais 18 são eleitos pelo ECOSOC e os demais pelo Conselho da FAO. O Conselho realiza três sessões por ano e entre elas, mantém contato com o secretariado do PMA (ONU, 2009; WFP, 2012).

Desde 1996, o PMA tem a prática de nomear um vice-presidente para o Conselho com o cargo de um ano que, quando acabado, assume, em seguida, a presidência. Tal prática serve para tornar a gestão mais eficaz e eficiente (ONU, 2009).

O Diretor Executivo é o administrador principal do PMA. De acordo com o Regulamento Geral da instituição, o Diretor é responsável pela administração da Agência e

da execução dos projetos e programas e outras atividades da instituição. Ele é nomeado pelo Secretário Geral da ONU e pelo Diretor Geral da FAO para o mandato de cinco anos (WFP, 2010).

A atual Diretora Executiva é a norte-americana Ertharin Cousin, nomeada em 2012. O PMA também possui um Vice Diretor Executivo e três Diretores Adjuntos com tarefas específicas (WFP, 2013d).

O Secretariado do PMA possui quatro pilares principais: o Departamento de Operações, o Departamento de Gestão de Recursos e Prestação de Contas, o Departamento de Relações Exteriores e o Escritório de Soluções para a Fome. Todas são dirigidas por um Diretor Executivo Adjunto no nível de Secretário Geral Adjunto (ONU, 2009).

O direcionamento do PMA se dá de acordo com o Plano Estratégico, que é aprovado a cada quatro anos. O último a ser aprovado pelo Conselho foi em 2013 e enfatiza a mudança do PMA como agência de ajuda alimentar para agência de assistência alimentar, a fim de se ter um conjunto de ferramentas mais diversificado no combate a fome (WFP, 2013c).

No geral, o Plano Estratégico baseia-se em quatro objetivos. No quadro de 2014-2017, é estabelecido os seguintes objetivos (WFP, 2013c):

- Salvar vidas e proteger os meios de subsistência em casos de emergência;
- Oferecer suporte e segurança alimentar e nutricional e (re)construir meios de subsistência em ambientes frágeis e em situações de emergência;
- Reduzir os riscos e permitir que as pessoas, comunidades e países possam satisfazer suas próprias necessidades alimentares e nutricionais;
- Reduzir a desnutrição e quebrar o ciclo intergeracional da fome.

O PMA possui também uma missão geral estabelecida pela Declaração de Missão de 1994, que foi baseada numa revisão das políticas, estratégias e objetivos da instituição. Quanto à ação, a instituição declara que continuará a (WFP, 2013b):

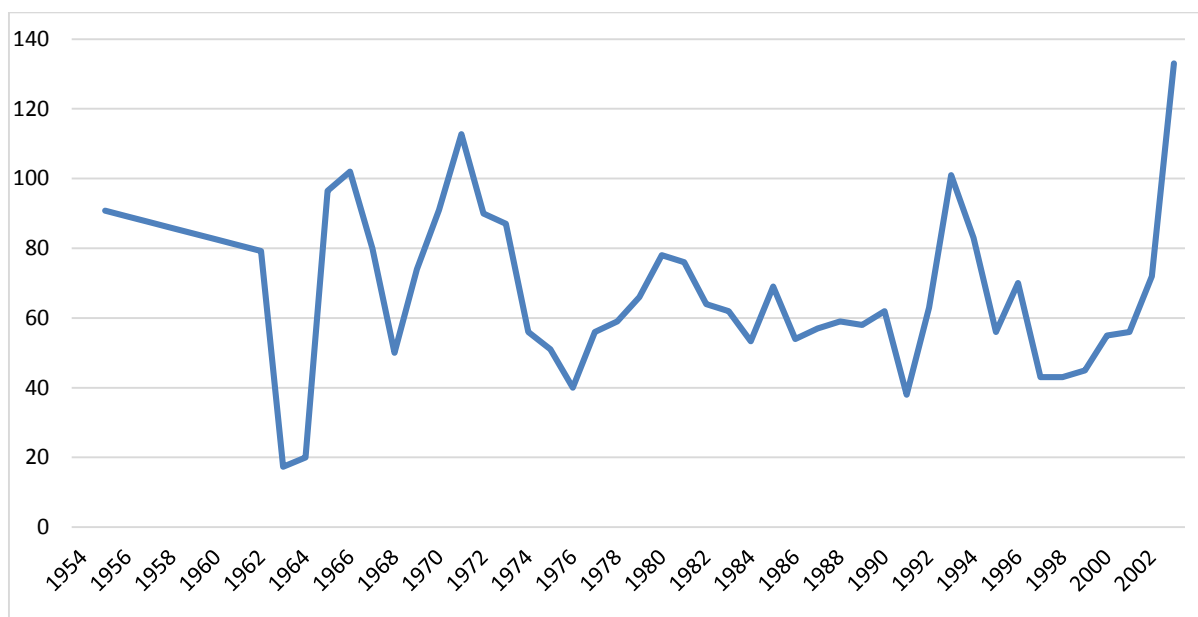
- Utilizar a ajuda alimentar para apoiar o desenvolvimento econômico e social;
- atender refugiados e outras necessidades emergenciais de alimentos, com o apoio logístico associado, e
- promover a segurança alimentar mundial, de acordo com as recomendações da ONU e da FAO.

Os principais motivos de se oferecer ajuda alimentar são:

- para salvar vidas em campos de refugiados e de outras situações de emergência;
- para melhorar a nutrição e a qualidade de vida das pessoas mais vulneráveis em momentos críticos de suas vidas, e
- para ajudar a construir patrimônios e promover a autossuficiência das pessoas e das comunidades pobres, nomeadamente através de programas de obras de trabalho intensivo.

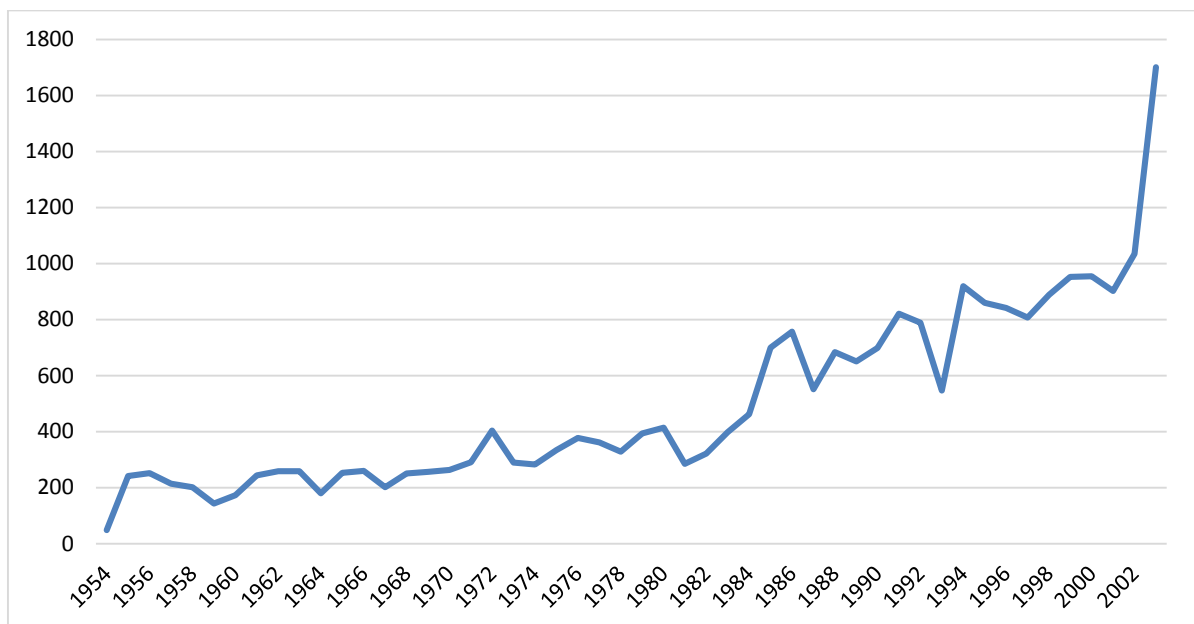
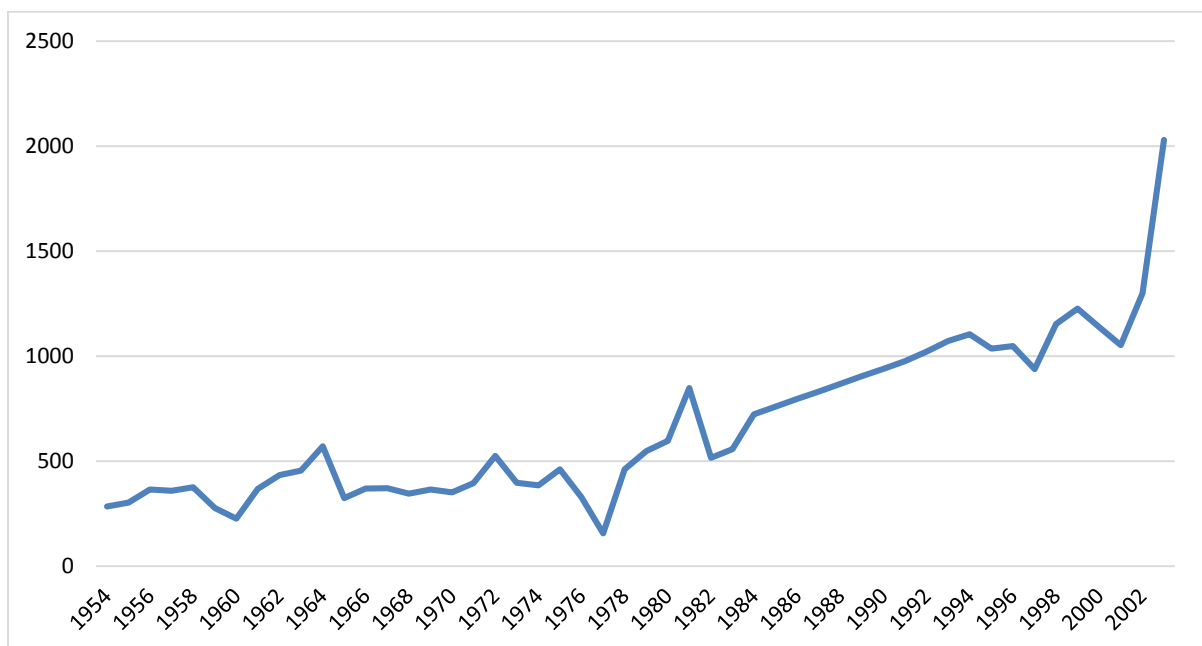
De forma geral, o PMA visa promover a segurança alimentar, permitindo o acesso das pessoas a alimentos necessários para uma vida ativa e saudável e tem como missão fundamental acabar com a fome mundial. Para isso, a instituição também realiza parcerias com diversas OI, Organizações Não Governamentais (ONG), com a sociedade civil, o setor privado, comunidades e países (WFP, 2013b).

## ANEXOS

ANEXO A – DADOS SOBRE 50 ANOS DO PROGRAMA ALIMENTOS PARA A PAZ<sup>12</sup>GRÁFICO 10 – NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS (EM MILHÕES DE DÓLARES)<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Fonte: USAID, 2004. Gráficos elaborados pelo autor.

<sup>13</sup> Estimativa de indivíduos que receberam benefícios, lucros ou vantagens a partir do Título II da PL 480.

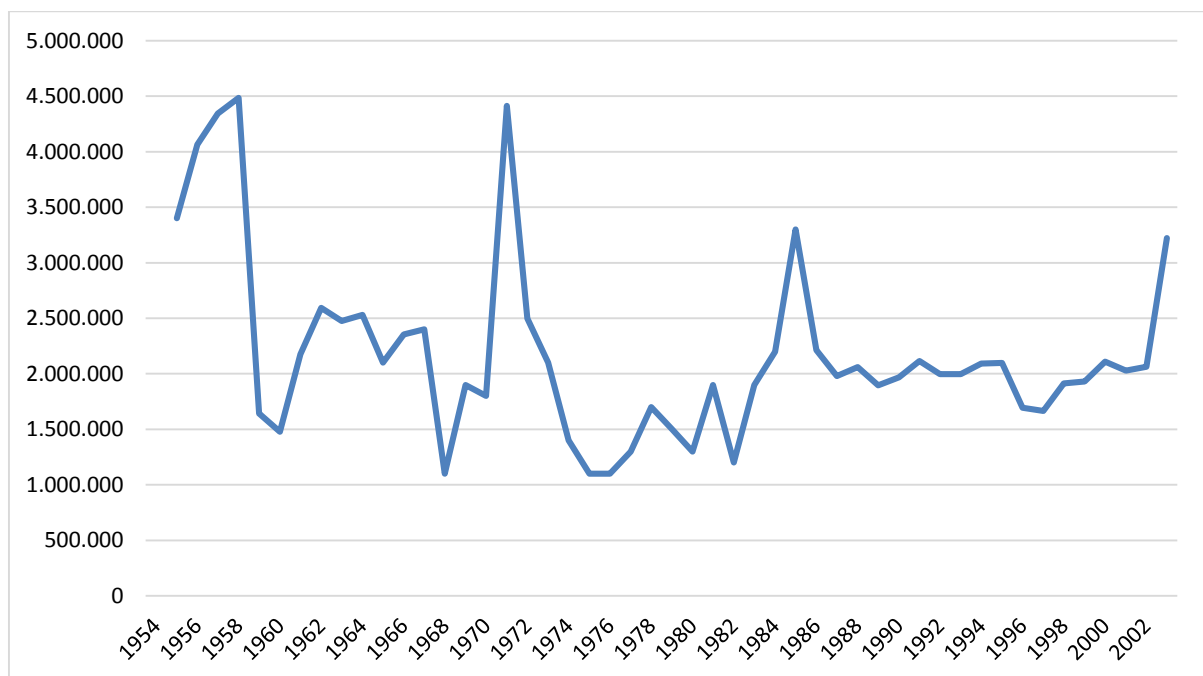
**GRÁFICO 11 – VALOR DAS MERCADORIAS (EM MILHÕES DE DÓLARES)<sup>14</sup>****GRÁFICO 12 - VALOR BRUTO (EM MILHÕES DE DÓLARES)<sup>15</sup>**

<sup>14</sup> Valor das mercadorias dos EUA enviadas sob o Título II da PL 480. Inclui doações bilaterais e para o PMA.

<sup>15</sup> Valor do investimento em mercadorias disponibilizadas para doação ao exterior por meio do Título II da PL 480, custos com transporte marítimo para essas doações e para aquelas doadas através de agência



**GRÁFICO 13 – EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS NORTE-AMERICANAS PELA PL 480 (EM TONELADAS MÉTRICAS)**



voluntárias e juros e compra de moeda estrangeira para a realização de atividades locais. Está inserido também nesses valores o gasto com aquisição, processamento e embalagem das commodities.